

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 febbraio 1991

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI VIA ARENULA 70 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 48. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Provincia autonoma di Bolzano - Assunzioni dirette - Lavoratori non residenti - Sanzione amministrativa per i datori di lavoro che assumono in violazione della precedenza per i residenti Privilegio previsto solo per gli iscritti nelle liste di collocamento e non per le aziende con non più di tre dipendenti - Illegittimità costituzionale.

(Legge provincia di Bolzano 7 dicembre 1983, n. 49, art. 9, quarto comma).

(Statuto Trentino-Alto Adige, art. 10; Cost., artt. 2, 3, primo comma, 4 e 41)

Pag. 11

N. 49. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Regione Lombardia, province autonome di Trento e Bolzano - Attività trasfusionali - Disciplina - Lesione di competenze regionali e provinciali - Inammissibilità - Non fondatezza.

(Legge 4 maggio 1990, n. 107; legge 4 maggio 1990, n. 107, artt. 1, settimo e ottavo comma, 2, terzo comma, 11, quarto e quinto comma, 4, 5, 6, 7 e 8, 5, primo comma e 6 primo comma, 8, secondo comma, lett. c), e quarto comma, 19, primo comma).

(Cost., artt. 117 e 118; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, 16 e 100).

Sanità pubblica - Regione Lombardia, province autonome di Trento e Bolzano - Attività trasfusionali - Lesione di competenze regionali e provinciali - Produzione di plasma e derivati - Congruo preavviso alla regione o alla provincia autonoma inadempiente in ordine all'adozione di atti sostitutivi - Illegittimità costituzionale parziale.

(Legge 4 maggio 1990, n. 107, artt. 11, primo comma, 12, quarto comma, secondo periodo, 24, secondo periodo, 1, nono comma)

» 14

N. 50. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Regione Campania - U.U.S.S.L.L. - Organi di amministrazione - Scioglimento e nomina di un commissario - Potere di controllo affidato al presidente della giunta regionale - Contraddizione con il sistema di controlli sugli enti locali - Lesione del principio della riserva di legge statale - Richiamo alle sentenze nn. 613/1988, 164/1972 e 245/1984 - Illegittimità costituzionale.

(Legge regione Campania, 9 giugno 1980, n. 57, art. 36, secondo comma)

Pag. 25

N. 51. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra regione e regione.

Regione - Regioni Piemonte e Valle d'Aosta - Pratica della monticazione - Introduzione nel territorio regionale valdostano di ovini e caprini da altre regioni italiane - Divieto limitato al 1990 - Non spettanza alla regione Valle d'Aosta - Annullamento dell'ordinanza del presidente della giunta della regione della Valle d'Aosta 15 marzo 1990, n. 342

» 28

N. 52. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Concordato preventivo - Socio receduto - Scelta, formazione e approvazione del piano - Non consentita partecipazione - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 147, 160 e 161, in correlazione con gli artt. 2269, 2290 e 2293 del c.c.).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 35

N. 53. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Ambiente - Regione Lombardia - Emissioni inquinanti - Contenimento - Determinazione, aggiornamento delle linee guida per gli impianti industriali - Deliberazione e fissazione dei valori minimi di emissione - Spettanza allo Stato.

Ambiente - Regione Lombardia - Emissioni inquinanti - Contenimento - Provvedimenti amministrativi regionali difformi dalle linee guida e dai valori minimi e massimi fissati dallo Stato - Cessazione dell'efficacia - Non spettanza allo Stato - Annullamento dell'art. 6 del decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990.

Ambiente - Regione Lombardia - Emissioni inquinanti - Contenimento - Valori limite - Criteri di determinazione - Inammissibilità.

(Decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990, art. 4)

» 37

N. 54. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Piccole imprese commerciali - Esclusione - Razionalità - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma, ultima disposizione).

(Cost., art. 3)

» 43

N. 55. Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensioni I.N.P.S. e pensioni erogate dallo Stato - Impignorabilità per crediti non qualificati - Richiamo alla sentenza n. 580/1989 - Razionalità - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 69; d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3 e 24)

Pag. 45

n. 56. Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Richiesta di giudizio abbreviato - Dissenso del p.m. - Insindacabilità - Attribuzione della competenza al giudice istruttore - Sostituzione del giudice naturale precostituito, nel caso di specie, la Corte di assise - Palese contraddittorietà - Manifesta inammissibilità.

(D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, artt. 247, quarto comma; c.p.p. 1988, artt. 438, primo comma, 440, primo comma, 438, 439, 440, 441, 442 e 443; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo art. 6).

(Cost., artt. 1, 3, 13, 24, 25, 76, 77, 101, 102 e 107)

» 47

n. 57. Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Divieto di lavoro notturno per le lavoratrici - Trattamento sanzionatorio penale - Questione già dichiarata manifestamente infondata (ordinanza n. 378/1989) - Manifesta infondatezza.

(Legge 9 dicembre 1977, n. 903, art. 5, primo e secondo comma).

(Cost., art. 37, primo comma)

» 49

n. 58. Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Dipendenti degli enti locali cessati volontariamente dal servizio senza diritto a pensione - Indennità premio di servizio corrisposta dall'Inadel - Prescrizione in anni cinque anziché in anni dieci - Previsione di assegno vitalizio in aggiunta alla indennità premio di servizio - Insussistenza di disparità di trattamento con i dipendenti statali - Manifesta infondatezza.

(R.D.-L. 2 novembre 1933, n. 2418, art. 19, convertito in legge 7 giugno 1934, n. 1088, in relazione all'art. 2, terzo comma, del r.d.-l. 19 gennaio 1939, n. 295, ed all'art. 3 della legge 20 marzo 1980, n. 75).

(Cost., art. 3)

» 50

n. 59. Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Delega delle funzioni di p.m. ad ufficiali di p.g. - Identica questione già dichiarata infondata (sentenza n. 333/1990) e manifestamente infondata (ordinanze nn. 451, 517 e 574 del 1990) - Manifesta infondatezza.

(R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 72, come sostituito dall'art. 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, modificato dall'art. 1 del d.lgs. 2 febbraio 1990, n. 15; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 162).

(Cost., artt. 24, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 111 e 112)

» 52

N. 60. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Personale autoferrottraviario ed internavigatore - Contratto 1985-1987 - Lavoratori dichiarati inidonei alle proprie mansioni - Previsione di esodo obbligatorio entro il 20 giugno 1986 - Svolgimento di mansioni equivalenti o superiori a quelle per le quali erano risultati inidonei - Esclusione dal piano quinquennale - Mancata previsione - Irrazionalità - Illegittimità costituzionale.

(Legge 12 luglio 1988, n. 270, art. 3, primo comma)

Pag. 54

N. 61. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Lavoratrici madri - Licenziamento della donna lavoratrice nel periodo di gestazione e di puerperio - Previsione della temporanea inefficacia del medesimo anziché la sua nullità - Grave discriminazione in relazione ai compiti connessi con la maternità e la cura dei figli e della famiglia - Illegittimità costituzionale.

(Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 2)

» 61

N. 62. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione - Regione Campania - Terremoto - Occupazione di aree nei comuni terremotati - Determinazione della indennità relativa - Criteri - Calcolo nella misura di un quarto dell'indennità di espropriazione - Mancata previsione di termine massimo per la durata dell'occupazione - Riproduzione di norma già dichiarata illegittima - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 26 novembre 1980, n. 776, art. 3, quinto comma, quale risultante dalla legge di conversione n. 874 del 22 dicembre 1980; legge regione Campania, 21 febbraio 1981, n. 8, art. 5, secondo comma)

» 64

N. 63. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Panificazione - Autorizzazione - Criteri relativi al rilascio - Competenza della camera di commercio provinciale - Disparità di trattamento tra imprenditori - Inc congrua attribuzione - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(Legge 31 luglio 1956, n. 1002, art. 2).

(Cost., artt. 3, 41 e 97)

» 67

N. 64. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - G.I.P. - Ulteriori richieste istruttorie - Richiesta delle parti - Limitazioni - Mera eventualità del supplemento istruttorio nel nuovo sistema processuale della fase anteriore al dibattimento - Non fondatezza.

(C.P.P., art. 422).

(Cost., art. 24)

» 73

N. 65. Ordinanza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Aborto - Minore di anni diciotto - Giudice tutelare - Autorizzazione senza consultazione dei genitori - Richiamo alle sentenze nn. 14/1989 e 109/1981 - Sopravvenuto assenso all'interruzione della gravidanza risultante dagli atti di causa - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 12, secondo comma).

(Cost., artt. 24 e 30)

Pag. 75

N. 66. Ordinanza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reato in genere - Interesse privato in atti di ufficio e abuso innominato d'ufficio - Disparità in ordine alla punibilità - Mancanza di ogni riferimento al procedimento - Difetto di motivazione circa la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

(Legge 26 aprile 1990, n. 86, artt. 13 e 20 in relazione al c.p., artt. 323 e 324).

(Cost., art. 3)

» 77

N. 67. Ordinanza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Carriera di concetto - Benefici *ex lege* n. 319/1972 - Decorrenza giuridica ed economica - *Jus superveniens*: legge 4 agosto 1990, n. 238, art. 1, di interpretazione autentica - Necessità di riesame della questione in ordine alla rilevanza - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(Legge 17 dicembre 1986, n. 890, art. 3)

78

N. 68. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Richiesta di rito abbreviato - Disposizioni di attuazione - Reati concernenti le armi e gli esplosivi - Adozione del giudizio direttissimo - Asserita erronea cognizione del processo da parte del g.i.p. - Ingiustificata omissione della fase dell'udienza preiudicare - Violazione dei principi e direttive della legge delega - Illegittimità costituzionale.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, artt. 233, secondo comma)

» 79

N. 69. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Norme di attuazione - Rito abbreviato - Pubblicità dell'udienza - Mancata previsione - Deroga espressamente prevista dal codice e finalizzata alla maggiore speditezza nella definizione dei processi penali - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 212/1986 e 50/1989 - Varietà delle ipotesi - Prospettazione della questione in termini incompleti - Possibilità di soluzioni diverse - Inammissibilità.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247, secondo comma).

(Cost., art. 101)

» 84

N. 70. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Omesso pagamento dei contributi previdenziali - Beneficio del condono delle sanzioni civili - Condizioni - *Jus superveniens*: d.-l. 30 dicembre 1987, n. 536, convertito, con modificazioni, nella legge n. 48/1988 - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(D.-L. 2 dicembre 1985, n. 688, art. 1, terzo e sesto comma, convertito, con modificazioni, nella legge 31 gennaio 1986, n. 11)

Pag. 87

N. 71. Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giornale e giornalista - Tele-cine-fotooperatori *ex* prestatori d'opera - Iscrizione nell'elenco dei pubblicisti e dei giornalisti - Possibilità del terzo di impugnare un atto lesivo della propria posizione giuridica dinanzi ad «una qualsiasi istanza giurisdizionale» - Non ravvisabilità di lesione del diritto di azione e di difesa - Non fondatezza.

(Legge 3 febbraio 1963, n. 69, artt. 1, 26 e seguenti, 60, 62, 63 e 64 in connessione con gli artt. 806 e 819 del c.p.c., 19 del c.p.p., 28 e 30 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, e 7, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034).

(Cost., artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma)

» 89

N. 72 Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistrati - Procuratore generale della corte d'appello - Nomina - Attribuzione alla discrezionalità amministrativa del C.S.M. anziché alla discrezionalità legislativa del Parlamento - Riserva di legge comunque rispettata - Definizione e razionalità dei criteri generali fissati dal legislatore identici sia per la magistratura giudicante che per quella requirente - Non fondatezza.

(Legge 24 maggio 1951, n. 392, art. 6; r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 188).

(Cost., artt. 107, terzo e quarto comma, 112 e 103, primo comma)

» 93

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 12 gennaio 1991 (della regione Lombardia).

Commercio con l'estero - Regolamento di importazione ed esportazione di merci - Attribuzione del potere di nulla-osta all'esportazione ed all'importazione di codici, manoscritti, stampe, libri ed incisioni agli uffici di esportazione degli oggetti di antichità e di arte dipendenti dal Ministero per i beni culturali ed ambientali aventi sede presso alcune soprintendenze - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di musei e biblioteche - Incidenza sul principio del buon andamento della p.a.

[Decreto 30 ottobre 1990 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 5 novembre 1990, n. 258) del Ministro del commercio con l'estero di concerto con il Ministro delle finanze].

(Cost., artt. 97, 117 e 118, in relazione agli artt. 7 e 9, lett. f) del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3)

Pag. 97

N. 7. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 16 gennaio 1991 (della provincia autonoma di Bolzano).

Assistenza e beneficenza - Concessione di contributi statali per la costruzione, l'ampliamento ed il recupero di immobili destinati a sede di comunità terapeutiche - Ripartizione dei contributi in questione con indicazione dei soggetti legittimati a richiederli, della tipologia delle domande e dei termini per la presentazione delle stesse, delle modalità di assegnazione e gestione dei finanziamenti, nonché degli interventi da realizzare - Illegittima attribuzione di detti contributi alla regione Trentino-Alto Adige anziché alla provincia di Bolzano - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di assistenza e beneficenza, di edilizia sovvenzionata e di igiene e sanità.

(Decreto 30 ottobre 1990 del Ministro dei lavori pubblici).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 10 e 25, 9, n. 10, 16, 69 e seguenti e 79, con le relative norme di attuazione, in relazione all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386)

» 100

- N. 8. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 gennaio 1991 (della provincia autonoma di Trento).

Assistenza e beneficenza - Concessione di contributi statali per la costruzione, l'ampliamento ed il recupero di immobili destinati a sede di comunità terapeutiche - Ripartizione dei contributi in questione con indicazione dei soggetti legittimati a richiederli, della tipologia delle domande e dei termini per la presentazione delle stesse, delle modalità di assegnazione e gestione dei finanziamenti, nonché degli interventi da realizzare - Illegittima attribuzione di detti contributi alla regione Trentino-Alto Adige anziché alla provincia di Trento - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di assistenza e beneficenza, di edilizia sovvenzionata e di igiene e sanità.

(Decreto 30 ottobre 1990 del Ministro dei lavori pubblici).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 10 e 17, 9, n. 10, 16, nonché titolo VI, e relative norme di attuazione)

Pag. 102

- N. 9. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 30 gennaio 1991 (della regione Toscana).

Finanza regionale - Attribuzione alle regioni e all'Automobile club d'Italia per l'anno 1989 di somme pari a quelle devolute per l'anno 1988 a titolo di imposta di soggiorno, e per l'anno 1990 di somme pari a queste ultime oppure proporzionalmente ridotte nel caso che i versamenti affluiti allo Stato, ai sensi dell'art. 6, secondo comma, del d.-l. n. 66/1989, siano inferiori al complessivo importo di L. 42.479.268.679 - Illegittima riduzione con atto amministrativo di somme attribuite con legge statale alle regioni - Indebita invasione della sfera di competenza regionale e lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni.

(Decreto 10 novembre 1990 del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro delle finanze).

(Cost., artt. 3, 117, 118 e 119)

» 105

- N. 55. Ordinanza del pretore di Perugia del 23 novembre 1990.

Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.

(C.P.P. 1988, artt. 446, primo comma, 549 e 563, primo e quarto comma).

(Cost., artt. 25 e 76)

» 107

- N. 56. Ordinanza del pretore di Perugia del 19 novembre 1990.

Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.

(C.P.P. 1988, artt. 446, primo comma, 549 e 563, primo e quarto comma).

(Cost., artt. 25 e 76)

» 111

- N. 57. Ordinanza del pretore di Perugia del 19 novembre 1990.

Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.

(C.P.P. 1988, artt. 446, primo comma, 549 e 563, primo e quarto comma).

(Cost., artt. 25 e 76)

» 114

N. 58. Ordinanza della Corte di cassazione a sezioni unite del 12 gennaio 1990.

Istruzione pubblica - Regione Campania - Concorsi annuali per il conferimento di borse di studio - Esclusione del diritto a partecipare a detti concorsi per gli alunni titolari di borsa di studio pluriennale conseguita in anni scolastici anteriori al 1973-1974 - Conseguente esclusione del diritto alle annualità non ancora maturate ma spettanti in base alla previgente legislazione statale - Violazione del principio di continuità dell'ordinamento giuridico, in conseguenza dell'attribuzione di efficacia retroattiva a norma regionale derogatrice di disciplina stabilita con legge statale.

(Legge regione Campania 3 luglio 1973, n. 14, art. 7).

(Cost., art. 117)

Pag. 115

N. 59. Ordinanza della Corte di cassazione a sezioni unite del 14 dicembre 1989.

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Liguria - Provvedimenti del comune dichiarativi dell'annullamento e decadenza dall'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare - Prevista applicabilità a tali atti degli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 - Conseguente estensione con legge regionale della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (nella specie: pretore) - Regolamentazione con legge regionale di materia riservata in via esclusiva alla legge dello Stato.

(Legge regione Liguria 28 febbraio 1983, n. 6, art. 46, settimo comma).

(Cost., artt. 108 e 117)

» 117

N. 60. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Verona del 4 dicembre 1990.

Processo penale - Decreto di archiviazione - Richiesta del p.m. - Inesistenza di elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio - Omessa previsione solo per il caso di manifesta infondatezza della *notitia criminis* - Lamentata violazione dei principi fissati dalla legge-delega - Questione già sottoposta alla Corte - Richiesta di riesame.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 125).

(Cost., art. 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, primo comma, n. 50)

» 120

N. 61. Ordinanza della corte d'appello di Torino del 16 novembre 1990.

Processo penale - Giudizio abbreviato in grado di appello - Previsto rito camerale - Violazione di principi della legge-delega: pubblicità dei giudizi penali e effettività dell'esercizio del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 443, quarto comma, in relazione alla legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2).

(Cost., artt. 76 e 77)

» 122

N. 62. Ordinanza della Corte di cassazione a sezioni unite del 13 luglio 1990.

Magistrati - Procedimento disciplinare - Estinzione in caso di inosservanza del termine di un anno dall'inizio di tale procedura alla comunicazione all'incolpato del decreto di fissazione della discussione orale innanzi alla sezione disciplinare del C.S.M. - Omessa previsione di termini per la riassunzione del procedimento nell'ipotesi in cui, in seguito ad annullamento con rinvio, da parte delle sezioni unite della Cassazione, della pronuncia della sezione disciplinare, quest'ultima ne sia nuovamente investita - Ingiustificata diversità di disciplina di due fasi dello stesso procedimento, in contrasto con l'esigenza che anche nella seconda, non meno che nella prima, siano posti limiti temporali alla soggezione del magistrato incolpato all'azione disciplinare.

(Legge 3 gennaio 1981, n. 1, art. 12).

(Cost., artt. 3, 24, 101 e 104)

125

N. 63. Ordinanza della corte di appello di Catanzaro del 13 novembre 1990.

Processo penale - Procedimento già in corso all'entrata in vigore del nuovo codice - Dichiarazione di astensione per incompatibilità avanzata da magistrati facenti parte del collegio giudicante - Decreto del capo dell'ufficio di rigetto della dichiarazione di astensione - Mancata previsione della possibilità di proporre ricorso per cassazione avverso tale provvedimento diversamente da quanto stabilito in materia di ricusazione dall'art. 69, cpv. n. 3, del c.p.p. 1930 - Irragionevolezza - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo.

(C.P.P., art. 63, in relazione al d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 241).

(Cost., artt. 2 e 3)

Pag. 129

N. 64. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Camerino del 10 dicembre 1990.

Processo penale - Procedimento pretorile - Richiesta di archiviazione al g.i.p. - Mancato accoglimento - Restituzione degli atti per formulazione dell'imputazione ed emissione del decreto di citazione - Obbligatorietà per il p.m. - Lamentata subordinazione alla volontà del g.i.p. anziché alla sola legge - Violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale e del buon andamento della funzione giudiziaria.

(C.P.P. 1988, art. 554, secondo comma; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 158).

(Cost., artt. 97, 101 e 112)

» 130

N. 65. Ordinanza del pretore di Pistoia - sezione distaccata di Monsummano, del 4 dicembre 1990.

Impiego pubblico - Dipendenti comunali - Pignoramento dello stipendio - Pignoramento successivo alla cessione perfezionata e debitamente notificata del quinto dello stipendio stesso - Pignorabilità della somma risultante dalla differenza tra la metà dello stipendio, valutato al netto delle ritenute, e la quota ceduta - Mancata previsione della disciplina prevista dall'art. 547 del c.p.c. in linea generale che impone il calcolo della somma pignorabile in base alla differenza tra la retribuzione globale (al netto delle ritenute) e la quota ceduta - Ingiustificato trattamento di favore per i pubblici dipendenti non giustificabile per l'inesistenza di specifici e ben individuati motivi di interesse pubblico - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 89/1987 e 878/1988.

Impiego pubblico - Indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici - Mancata previsione della pignorabilità fino al quinto per ogni tipo di credito come previsto per i lavoratori privati - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe.

(D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 2 e 63, secondo comma).

(Cost., art. 3)

» 134

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 48

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Provincia autonoma di Bolzano - Assunzioni dirette - Lavoratori non residenti - Sanzione amministrativa per i datori di lavoro che assumono in violazione della precedenza per i residenti - Privilegio previsto solo per gli iscritti nelle liste di collocamento e non per le aziende con non più di tre dipendenti - Illegittimità costituzionale.

(Legge provincia di Bolzano 7 dicembre 1983, n. 49, art. 9, quarto comma).

(Statuto Trentino-Alto Adige, art. 10; Cost., artt. 2, 3, primo comma, 4 e 41).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, quarto comma, ultima parte, della legge della Provincia Autonoma di Bolzano 7 dicembre 1983, n. 49 (Disciplina del controllo sul collocamento), in relazione all'art. 11, terzo comma, prima parte, n. 6, della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), e all'art. 10, primo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), promosso con ordinanza emessa il 6 aprile 1990 dal Pretore di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Ditta Giomar e l'Ufficio Provinciale del Lavoro e della Massima Occupazione di Bolzano, iscritta al n. 533 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi gli avv.ti Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia Autonoma di Bolzano;

Ritenuto in fatto

1. — La S.a.s. di Scalcon Giorgio ha proposto dinanzi al Pretore di Venezia opposizione all'ingiunzione con la quale il Direttore dell'Ufficio Provinciale del Lavoro e della Massima Occupazione di Bolzano le aveva intimato il pagamento della somma di lire 500.000 a titolo di sanzione amministrativa, per avere effettuato l'assunzione diretta di un lavoratore residente nella provincia di Trento in violazione dell'art. 9, quarto comma, della legge provinciale di Bolzano 7 dicembre 1983, n. 49, che prevede anche per le assunzioni dirette, a favore dei cittadini residenti nella provincia di Bolzano, il diritto di precedenza di cui all'art. 10, terzo comma, dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige.

Il giudice adito, in accoglimento della richiesta dell'opponente, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di detta norma in riferimento agli artt. 2, 3, 4 e 41 della Costituzione, nonché all'art. 10, primo comma, dello Statuto approvato con d.P.R. n. 670 del 1972.

Ha premesso che è tuttora vigente l'art. 11 della legge n. 264 del 1949, che consente alle aziende con meno di tre dipendenti l'assunzione diretta di lavoratori e che il diritto di precedenza dei cittadini residenti nella provincia di Bolzano sussiste anche per le assunzioni dirette, secondo la disposizione denunciata, interpretata letteralmente. Ha, quindi, rilevato che la potestà legislativa provinciale, siccome di natura integrativa della legislazione statale (art. 10, primo comma, dello Statuto), deve esercitarsi in conformità del disposto delle leggi statali, improntato al principio della piena libertà di scelta del lavoratore da assumersi direttamente. Ed ha osservato, quindi, che la norma censurata, limitando tale scelta ai soli residenti nella provincia di Bolzano, violerebbe:

a) l'art. 10, primo comma, dello Statuto, che pone limiti alla potestà legislativa provinciale, tanto più che il terzo comma dello stesso articolo regola il collocamento in senso stretto, cioè l'avviamento al lavoro con richiesta scritta, numerica o nominativa, del datore di lavoro, e non anche l'assunzione diretta;

b) l'art. 3, primo comma, della Costituzione per l'arbitraria discriminazione che si verificherebbe, in ragione del solo fatto anagrafico, tra lavoratori residenti nella provincia e lavoratori non residenti, nonché tra imprenditori in ragione della sola circostanza materiale dello svolgimento dell'attività nell'una o nell'altra località;

c) l'art. 41, primo comma, della Costituzione per la compressione che si verifica della facoltà del datore di lavoro di scegliere liberamente i propri dipendenti specie quando la struttura organizzativa di cui è titolare sia di quella modesta che la legge statale considera inadatta alla limitazione;

d) gli artt. 2 e 4 della Costituzione in quanto il disconoscimento del fondamentale diritto alla libera scelta del posto di lavoro equivale a lesione ingiustificata della personalità e dignità sociale del lavoratore e dello stesso diritto al lavoro.

3. — L'ordinanza, ritualmente comunicata e notificata, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

3.1 — Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita la Provincia di Bolzano concludendo per l'infondatezza della questione.

All'uopo ha osservato che la potestà legislativa provinciale ex art. 10 dello Statuto, sebbene «integrativa», non è una mera potestà regolamentare, come pretende il giudice *a quo*, ma assume portata complementare rispetto alla legislazione statale, ben potendo ad essa innovare al fine di adattarla alle particolari esigenze locali e che non ha alcun fondamento la pretesa di limitare il diritto di precedenza sancito dall'art. 10, terzo comma, dello Statuto speciale ai soli casi di collocamento per il tramite dell'ufficio, trattandosi di disposizione inserita nello stesso articolo che attribuisce potestà normativa in materia di collocamento e non essendo a questa estraneo, come riconosce anche il giudice *a quo*, il caso dell'assunzione «diretta»: la norma censurata altro non è se non integrazione della disciplina statale, disposta in attuazione di specifica previsione statutaria, a tutela delle minoranze locali.

Ha rilevato, inoltre, che non si possono invocare i principi costituzionali di eguaglianza e di libertà di iniziativa economica per delegittimare disposizioni improntate ai suddetti fini di tutela, imposti non solo da norme dello Statuto speciale, ma anche dalla stessa Costituzione e che è insussistente la presunta violazione degli artt. 2 e 4 della Costituzione perchè proprio la disciplina pubblicistica del lavoro e segnatamente quella del collocamento dimostrano che non esiste nel nostro ordinamento un'assoluta libertà di scelta, da parte del lavoratore, del proprio datore di lavoro.

Nell'imminenza dell'udienza la Provincia di Bolzano ha depositato memoria con la quale, insistendo nelle conclusioni formulate, ha sottolineato che nella materia del collocamento rientrano anche le assunzioni dirette, come del resto riconosce lo stesso giudice remittente, onde non si comprende come ad esse non possa estendersi anche il diritto di precedenza. Ha aggiunto, poi, che la potestà legislativa riconosciuta, siccome integrativa, può essere pure esercitata con contenuti innovativi rispetto alla legislazione statale (sentenza Corte cost. n. 227 del 1990).

Considerato in diritto

1. — La Corte è chiamata a verificare se l'art. 9, quarto comma, della legge provinciale di Bolzano 7 dicembre 1983, n. 49, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria nei casi di assunzione diretta di lavoratori di cui agli artt. 11 e 19 della legge 29 aprile 1949, n. 264, in violazione del diritto di precedenza previsto dall'art. 10, terzo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, violi gli articoli:

1) 10, primo comma, dello stesso d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto il carattere integrativo ivi attribuito alla potestà legislativa provinciale, rispetto a quella statale in materia di collocamento, non consentirebbe di disciplinare localmente i casi di assunzioni dirette limitando il potere del datore di lavoro di scegliere i propri dipendenti;

2) 3 della Costituzione, in quanto si determinerebbe una arbitraria discriminazione fra i lavoratori e fra i datori di lavoro in base, rispettivamente, al fatto della residenza e del luogo di svolgimento dell'attività;

3) 41 della Costituzione, perchè risulterebbe ingiustificatamente limitata la libertà di iniziativa economica;

4) 2 e 4 della Costituzione, in quanto la limitazione, in danno dei lavoratori, della libertà di scegliere il proprio datore di lavoro, comprometterebbe la personalità e dignità sociale dei primi e lederebbe lo stesso diritto al lavoro.

2. — La questione è fondata.

L'art. 9, quarto comma, della legge provinciale di Bolzano 7 dicembre 1983, n. 49, dispone che hanno precedenza nel collocamento e nell'avviamento al lavoro i lavoratori residenti nella provincia di Bolzano e prevede una sanzione amministrativa a carico di coloro che assumono lavoratori non residenti quando vi siano lavoratori residenti di pari qualifica e specializzazione, anche nei casi di assunzione diretta di lavoratori di cui agli artt. 11 e 19 della legge 29 aprile 1949, n. 264.

2.1 — La citata disposizione della legge provinciale risulta in netto contrasto con il terzo comma dell'art. 10 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1970, n. 670, applicabile anche alla provincia di Bolzano.

Invero, il diritto di precedenza è previsto specificamente solo per i lavoratori che siano iscritti nelle liste di collocamento e siano oggetto di una richiesta del datore di lavoro, numerica o nominativa, a seconda delle varie norme che disciplinano il collocamento dei lavoratori ed il loro avviamento al lavoro. Non riguarda affatto l'assunzione diretta di cui beneficiano i datori di lavoro titolari di aziende con non più di tre dipendenti, secondo il disposto dell'art. 11, n. 6, della legge 29 aprile 1949, n. 464, la quale contiene i provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati.

In caso di assunzione diretta il datore di lavoro deve solo comunicare i nominativi degli assunti all'Ufficio di collocamento della zona, secondo quanto è previsto dall'ultimo comma dello stesso art. 11 citato.

2.2 — Per i lavoratori assunti direttamente non vi è, quindi, l'intervento dell'Ufficio di collocamento. La norma statutaria, interpretata nei suddetti termini anche dal giudice remittente, importa anzitutto la insussistenza del diritto di preferenza a favore dei residenti nella provincia nel caso di assunzione diretta.

Il contrasto della disposizione della legge regionale in esame con la norma statutaria importa la violazione dell'art. 10 dello Statuto. Ne va, quindi, dichiarata la illegittimità costituzionale.

La violazione degli altri precetti costituzionali (artt. 3, primo comma, 41, 2 e 4) si deve ritenere assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 9, quarto comma, della legge provinciale di Bolzano 7 dicembre 1983, n. 49 (Disciplina del controllo sul collocamento), nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa anche nei casi di assunzione diretta dei lavoratori di cui all'art. 11 della legge 29 aprile 1949, n. 264, in violazione del diritto di precedenza previsto dall'art. 10, terzo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 49

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Sanità pubblica - Regione Lombardia, province autonome di Trento e Bolzano - Attività trasfusionali - Disciplina - Lesione di competenze regionali e provinciali - Inammissibilità - Non fondatezza.****(Legge 4 maggio 1990, n. 107; legge 4 maggio 1990, n. 107, artt. 1, settimo e ottavo comma, 2, terzo comma, 11, quarto e quinto comma, 4, 5, 6, 7 e 8, 5, primo comma e 6 primo comma, 8, secondo comma, lett. c), e quarto comma, 19, primo comma).****(Cost., artt. 117 e 118; statuto Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 10, 16 e 100).****Sanità pubblica - Regione Lombardia, province autonome di Trento e Bolzano - Attività trasfusionali - Lesione di competenze regionali e provinciali - Produzione di plasma e derivati - Congruo preavviso alla regione o alla provincia autonoma inadempiente in ordine all'adozione di atti sostitutivi - Illegittimità costituzionale parziale.****(Legge 4 maggio 1990, n. 107, artt. 11, primo comma, 12, quarto comma, secondo periodo, 24, secondo periodo, 1, nono comma).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, settimo, ottavo e nono comma, 2, terzo comma, 4, 5, 6, 7, 8, 11, primo, quarto e quinto comma, 12, quarto comma, 19, primo comma, 24, secondo periodo, legge 4 maggio 1990, n. 107 (Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasma-derivati), promossi con ricorsi della Regione Lombardia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, notificati l'11 giugno 1990, depositati in cancelleria il 16 e il 18 successivi ed iscritti ai nn. 46, 47 e 48 del registro ricorsi 1990;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Valerio Onida per la Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento, Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato la Regione Lombardia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge 4 maggio 1990, n. 107 (Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasma-derivati), e, in particolare, degli artt. 1, ottavo e nono comma, 2, terzo comma, 11, primo, quarto e quinto comma, e 24, secondo periodo, della stessa legge, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione al d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, agli artt. 27-34 del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616, agli artt. 4, 5 e 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nonché all'art. 17, primo comma, lettera b), terzo e quarto comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Secondo la ricorrente, la legge n. 107 del 1990 violerebbe, innanzitutto, gli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 4, primo comma, n. 6), e dall'art. 6, primo comma, lettera c), della legge n. 833 del 1978. In base agli articoli da ultimo menzionati, sono ricomprese nella materia dell'assistenza sanitaria, di spettanza regionale, la «raccolta, frazionamento, conservazione e distribuzione del sangue umano», in relazione alle quali è prevista una successiva legge dello Stato volta a dettare norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto

il territorio nazionale, mentre sono riservate allo Stato la produzione, la registrazione, la ricerca, la sperimentazione, il commercio e l'informazione concernenti gli emoderivati. Nell'adempiere l'obbligo di stabilire condizioni uniformi a garanzia della salute dei cittadini, la legge n. 107 del 1990 pone una disciplina che, per un verso, riguarderebbe oggetti che nulla hanno a che vedere con quelli riservati allo Stato e, per altro verso, conterrebbe norme di dettaglio, illegittimamente invasive di uno spazio che la regione ricorrente ha già occupato con proprie leggi.

Più in particolare, contrasterebbe con i parametri costituzionali invocati l'art. 1, ottavo e nono comma, della legge impugnata, il quale prevede che la partecipazione di associazioni e di federazioni di donatori volontari di sangue alle attività trasfusionali organizzate presso le U.S.L. debba esser regolata da apposite convenzioni regionali, adottate in conformità a uno schema-tipo definito con decreto del Ministro della sanità, le quali dovranno essere emanate entro il termine fissato dal predetto schema-tipo. Il nono comma dello stesso articolo aggiunge che, trascorsi inutilmente sei mesi dal termine indicato, è previsto l'intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della sanità. Ad avviso della ricorrente, poiché la suddetta partecipazione, oltreché la scelta di attivarla e l'individuazione delle associazioni e delle federazioni ritenute idonee, sono affare esclusivo delle autorità regionali e locali e non concernono in alcun modo esigenze di uniformità, non si giustificerebbe affatto la previsione di schemi-tipo ministeriali vincolanti per le regioni. Oltretutto, tale potere non sarebbe riconducibile alla funzione governativa di indirizzo e coordinamento (e se lo fosse, sarebbe illegittima perché affidata a un atto inidoneo e perché priva di adeguata copertura legislativa) e l'intervento sostitutivo previsto contravverrebbe a tutti i requisiti di validità affermati da questa Corte (presupposto di un adempimento obbligatorio, mancata previsione del termine nella legge, inosservanza delle regole sulla leale cooperazione).

Secondo la Regione Lombardia, incostituzionale sarebbe anche l'art. 2, terzo comma, il quale, nello stabilire che rientrano tra le associazioni e le federazioni concorrenti ai fini istituzionali del Servizio sanitario nazionale quelle il cui statuto corrisponde alle finalità della legge n. 107 del 1990, precisa che tale corrispondenza va valutata alla stregua delle «indicazioni fissate dal Ministro della sanità con proprio decreto». Anche in tal caso la ricorrente, in considerazione delle diverse realtà locali, nega che sussistano ragioni di carattere unitario a giustificazione del potere del Ministro, un potere che, peraltro, si assume essere totalmente discrezionale, considerata l'assenza nella legge di qualsiasi criterio in ordine alla fissazione dei requisiti.

Palesamente illegittimo sarebbe, ad avviso della ricorrente, l'art. 11, primo comma, della legge impugnata, in base al quale il Ministro della sanità «emana le norme di indirizzo e coordinamento alle quali devono conformarsi le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'attuazione della presente legge». Oltre ad essere un ulteriore esempio dell'atteggiamento statale di usare la funzione di indirizzo e coordinamento come *passé partout*, l'atto ivi previsto, secondo la ricorrente, non rientrerebbe nella predetta funzione, ma configurerebbe un'atipica e anomala potestà regolamentare per l'attuazione della intera legge: esso, infatti, anziché delineare obiettivi da conseguire in vista di un preciso interesse unitario legislativamente individuato e attuativo dei limiti costituzionali alle potestà regionali, si riferisce a «norme» vincolanti per le regioni, riferite a tutto l'ambito di materia della legge e volte a dare attuazione alla legge stessa. Siffatta anomala potestà regolamentare contrasterebbe con vari commi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, laddove si prevede che: *a*) i regolamenti di attuazione e d'integrazione delle leggi sono preclusi in materie riservate alla competenza regionale (primo comma, lettera *b*, seconda parte); *b*) i regolamenti ministeriali possono riguardare soltanto materie di competenza del ministro o delle autorità sottordinate allo stesso, quando il relativo potere sia espressamente conferito dalla legge (terzo comma, prima parte); *c*) i regolamenti devono avere la loro propria denominazione ed essere adottati con la procedura per essi prevista, comportante il parere del Consiglio di Stato e il visto della Corte dei conti (quarto comma).

Ad avviso della Regione Lombardia, l'illegittima anomalia ora indicata troverebbe una conferma nell'art. 24, secondo periodo, della stessa legge, il quale dispone che «sino alla data di emanazione delle norme di indirizzo e coordinamento, di cui all'art. 11, comma primo, continuano a trovare applicazione, in quanto compatibili con la presente legge, le disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1971, n. 1256». Poiché quest'ultimo decreto è un regolamento di esecuzione anteriore al trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di sanità, la norma impugnata, per un verso, ripeterebbe gli stessi vizi indicati in relazione al predetto art. 11, quarto comma, e, per altro verso, pretenderebbe illegittimamente di ribadire l'applicabilità su tutto il territorio nazionale di un regolamento che in regioni dotatesi di proprie leggi in materia (come la Lombardia) era stato sostituito da queste ultime.

Infine, la ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, quarto e quinto comma, che prevede la predisposizione da parte del Ministro della sanità, ove siano state segnalate carenze nella raccolta di sangue, di un progetto mirato all'incremento della donazione di sangue periodica e occasionale nei comuni delle regioni in cui sussistano le predette carenze, coinvolgendo anche i comuni interessati e utilizzando mezzi per la sensibilizzazione

dell'opinione pubblica e la promozione dell'associazionismo dei donatori. Tali disposizioni, ad avviso della ricorrente, lederebbero le competenze regionali, in quanto affidano al Ministro della sanità, anziché alle regioni (magari con supporti finanziari statali), progetti da attuare nell'ambito di ciascuna regione in relazione a interessi regionali o infraregionali attraverso attività tipicamente connesse al contesto locale, come l'informazione, la sensibilizzazione, la propaganda e la promozione.

2. — Con un ricorso regolarmente notificato e depositato la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questioni di costituzionalità sulle stesse disposizioni della legge n. 107 del 1990 impugnate con il ricorso riassunto nel punto precedente, assumendone il contrasto con gli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e con le relative norme di attuazione, nonché con gli articoli, già indicati nell'illustrazione del primo ricorso, contenuti nelle leggi n. 833 del 1978 e n. 400 del 1988. I motivi adottati dalla Provincia di Trento sono i medesimi prospettati dalla Regione Lombardia, riassunti nel punto precedente.

3. — Con un ricorso regolarmente notificato e depositato la Provincia autonoma di Bolzano ha contestato la legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge n. 107 del 1990, ritenendole contrastanti con l'art. 9, n. 10, e con gli artt. 16 e 100 dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, nonché con le relative norme di attuazione e l'art. 80 della legge 23 dicembre 1978; n. 833.

La ricorrente dubita, innanzitutto, della legittimità costituzionale degli artt. 11, primo comma, e 24, secondo periodo, che, prevedendo un atto di indirizzo e coordinamento ministeriale per l'attuazione dell'intera legge, estenderebbero alla Provincia di Bolzano l'applicabilità di una funzione non prevista dallo Statuto speciale ed esclusa, in materia sanitaria, dalla puntuale previsione dell'art. 80 della legge n. 833 del 1978. In via subordinata, la Provincia di Bolzano adduce gli stessi profili d'incostituzionalità proposti dai precedenti ricorsi, compreso quello relativo al fatto che si è in presenza di un regolamento ministeriale *extra-ordinem*, il quale sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto incidente su materie riservate a una fonte superiore, cioè la legge regionale o provinciale.

Riguardo alle restanti censure, dopo aver premesso che i propri rilievi hanno carattere cautelare, considerato che le disposizioni impugnate si riferiscono letteralmente soltanto alle regioni, e non anche alle Province autonome, la ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, settimo, ottavo e nono comma, adducendo motivi simili a quelli proposti nei precedenti ricorsi ed estendendoli anche al settimo comma dello stesso articolo, il quale istituisce il registro del sangue e riserva al Ministro della sanità l'indicazione dei contenuti del medesimo registro. La Provincia impugna, inoltre, l'art. 2, terzo comma, ritenendolo lesivo delle proprie competenze in materia di sanità sul presupposto che tale disposizione possa essere interpretata nel senso di implicare che le associazioni e le federazioni di volontari, per corrispondere alle finalità della legge e delle indicazioni ministeriali, dovrebbero operare a livello nazionale, con esclusione, quindi, di quelle operanti nel solo territorio della Provincia. La stessa ricorrente censura, infine, l'art. 11, quarto comma, con argomenti analoghi a quelli usati nei precedenti ricorsi.

Nel loro complesso sono, altresì, impugnati gli artt. 4, 5, 6, 7 e 8, i quali fanno riferimento ad attività di uffici e strutture pubbliche senza richiamare le norme statutarie sull'uso delle lingue tedesca e italiana. Tali disposizioni violerebbero l'art. 100 dello Statuto ove il mancato richiamo avesse un significato preclusivo di quell'uso.

Più in particolare, poi, la Provincia contesta la legittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, e 6, primo comma, i quali, nel dettare norme per l'organizzazione dei servizi di immunoematologia e trasfusione, nonché dei centri trasfusionali, e nel determinare i bacini di utenza, porrebbero in essere scelte costituzionalmente riservate alla Provincia, in quanto solo questa potrebbe avere le necessarie conoscenze della realtà locale.

Incostituzionale sarebbe anche l'art. 8, secondo comma, lettera c), e quarto comma, dal momento che sottoporrebbe il centro provinciale di coordinamento e compensazione al potere di direzione e coordinamento dell'Istituto superiore di Sanità, violando così l'autonomia della ricorrente.

La Provincia di Bolzano impugna, inoltre, l'art. 12, quarto comma, sia perché richiama il potere di indirizzo e coordinamento previsto dal già ricordato art. 11, primo comma, sia perché conferisce al Ministro della sanità il potere di adottare atti di indirizzo in materia di propaganda della donazione di sangue e di attività promozionali delle associazioni dei donatori e delle relative federazioni, potere che non avrebbe a fondamento quegli interessi unitari e infrazonabili che soli lo legittimerebbero.

Infine, la Provincia di Bolzano contesta la costituzionalità dell'art. 19, primo comma, il quale prevede l'obbligo, per le regioni e le province autonome, di trasferire alle U.S.L. i centri trasfusionali già gestiti, per convenzione, dalle associazioni del volontariato o dalle strutture private. Tale obbligo, secondo la ricorrente, sarebbe illegittimo, in quanto troppo stringente e puntuale.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi instaurati con i ricorsi precedentemente riassunti, chiedendo il rigetto delle richieste avanzate.

In generale, l'Avvocatura dello Stato osserva come la legge n. 107 del 1990 abbia dato attuazione all'art. 4 della legge n. 833 del 1978 al fine di assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale. Si tratterebbe, più precisamente, di una legge quadro di settore che ripartisce le competenze nella materia regolata tra Stato e regioni entro un quadro armonico di programmazione dei servizi e delle attività, con previsione di un programma specifico per le attività trasfusionali, nell'ambito del piano sanitario, formato su parere-proposta di una Commissione nazionale, comprensiva di rappresentanti delle regioni e delle province autonome. Ed è in questo quadro che, secondo l'Avvocatura, va inquadrata la funzione di indirizzo e coordinamento (art. 11, primo comma) e il potere sostitutivo (art. 1, nono comma), di modo che non sarebbe possibile considerarli come espropriativi delle competenze regionali o provinciali.

Secondo la resistente, il fine di stabilire condizioni uniformi per tutto il territorio nazionale relativamente alla raccolta del sangue giustifica anche la trasformazione da eventuale a necessario del rapporto del volontariato specifico nel Servizio sanitario nazionale (art. 1, ottavo comma) e la conseguente validazione nazionale degli statuti delle associazioni e federazioni dei donatori volontari di sangue sulla base delle indicazioni ministeriali (art. 2, terzo comma), nonché il potere sostitutivo statale nella stipula delle convenzioni per le regioni inadempienti (art. 1, nono comma). Inoltre, la diversa realtà regionale nella raccolta del sangue avrebbe imposto l'esistenza di un prezzo unitario del sangue anche all'emoscambio (art. 8, primo e quarto comma, in relazione all'art. 11, terzo comma, lettera e), con relativa azione promozionale per raggiungere l'autosufficienza del sangue su tutto il territorio nazionale (art. 11, quarto e quinto comma).

Infine, per quanto riguarda l'art. 24, primo comma, l'Avvocatura dello Stato osserva che il vecchio regolamento di esecuzione della legge n. 592 del 1967 (ora abrogata) ha un carattere tecnico e non può essere posto in parallelo con l'atto di indirizzo e coordinamento previsto all'art. 11, primo comma, ed esser così considerato contrastante con l'autonomia legislativa delle ricorrenti, dal momento che la statuita ultravigenza di quel regolamento avrebbe il solo scopo di evitare soluzioni di continuità nel servizio trasfusionale vigente, che era regolato in buona misura dalla citata legge n. 592 del 1967 e solo in parte da leggi applicative regionali.

5. — In prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Bolzano ha presentato una memoria per ribadire le proprie posizioni e per replicare agli argomenti addotti dall'Avvocatura dello Stato.

Sotto quest'ultimo profilo, la ricorrente, oltre alla genericità dei rilievi esposti dalla resistente, sottolinea come molte attività — quali la programmazione dei servizi trasfusionali, la tenuta del registro del sangue, la stipula delle convenzioni con le associazioni e le federazioni di donatori, la determinazione dei bacini, l'individuazione dei centri di coordinamento e di compensazione, la promozione della donazione — siano sottratte alle competenze regionali o provinciali oppure svuotate da penetranti interventi statali. Né, sempre ad avviso della ricorrente, avrebbe valore sostenere che alla programmazione nazionale concorre il parere — proposta di una Commissione cui partecipano anche rappresentanti regionali (e provinciali), poiché questi ultimi sono solo quattro su un totale di ventun membri. E neppure potrebbe valere, rispetto alla Provincia di Bolzano, la tesi secondo la quale la disposizione dell'art. 24, concernente l'ultrattività del regolamento di esecuzione emanato con d.P.R. 24 agosto 1971, n. 1256, sarebbe giustificata dall'esigenza di evitare soluzioni di continuità, considerato che la ricorrente ha già esercitato la propria competenza in materia con la legge provinciale 24 novembre 1973, n. 86, e con il relativo regolamento di esecuzione, nonché con il recente Piano sanitario provinciale 1988-1991, approvato con la legge provinciale n. 33 del 1988.

6. — Nel corso della discussione orale nella pubblica udienza, l'Avvocatura dello Stato, premesso in via generale come sia difficile separare la disciplina sulle attività trasfusionali del sangue (di competenza regionale) da quella sugli emoderivati (riservata allo Stato) e premesso che la legge impugnata rivela una particolare cura nel salvaguardare le competenze regionali (e provinciali), precisa in particolare che, nei poteri di indirizzo e coordinamento e di intervento sostitutivo, al Ministro della sanità sono riconosciuti poteri meramente sollecitatori di deliberazioni governative. Essa aggiunge, poi, con riguardo alla funzione di indirizzo e coordinamento, che, pur se qualche dubbio potrebbe sorgere sul procedimento previsto, pochi dubbi si dovrebbero avere sull'oggetto, il quale, quando incide su materie di spettanza regionale, consisterebbe in direttive e posizioni di principio, mentre, quando concerne materie riservate allo Stato, dovrebbe esser dato da norme di natura regolamentare.

Considerato in diritto

1. — La Regione Lombardia e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno sollevato, con tre distinti ricorsi, numerose questioni di legittimità costituzionale concernenti la legge 4 maggio 1990, n. 107 (Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasma-derivati).

Più in particolare, la Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento contestano la legittimità costituzionale dell'intera legge nonché degli artt. 1, ottavo e nono comma, 2, terzo comma, 11, primo, quarto e quinto

comma, e 24, secondo periodo, ritenendoli in contrasto, rispettivamente, con gli artt. 117 e 118 della Costituzione (in relazione al d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616, alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, nonché all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400), e con gli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in connessione con le relative norme di attuazione e le citate leggi nn. 833 del 1978 e 400 del 1988. La Provincia autonoma di Bolzano, invece, sospetta che siano contrari all'art. 9, n. 10, all'art. 16, e all'art. 100 dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, in connessione con le relative norme di attuazione e con l'art. 80 della citata legge n. 833 del 1978, sia gli articoli già impugnati dalle altre ricorrenti, sia gli artt. 1, settimo comma, 4, 5, 6, 7, 8, 12, quarto comma, e 19, primo comma.

Poiché i ricorsi sollevano questioni di costituzionalità identiche o connesse, i relativi giudizi vanno discussi congiuntamente e decisi con un'unica sentenza.

2. — La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento contestano la legittimità costituzionale dell'intera legge n. 107 del 1990, adducendo che questa, nella sua complessiva impostazione, sarebbe lesiva delle competenze regionali (e provinciali) in materia di sanità, sia perché disciplinerebbe oggetti non riservati allo Stato, sia perché conterrebbe norme di dettaglio o rinvierebbe a regolamenti o a decreti ministeriali l'adozione di norme egualmente analitiche in relazione a settori materiali affidati alle regioni (e alle province autonome).

La questione, così come è posta, non è ammissibile.

È affermazione ormai costante nella giurisprudenza di questa Corte (v. sentt. nn. 195 del 1986, 517 del 1987, 998 e 1111 del 1988, 242 e 459 del 1989, 85 del 1990) che anche nei ricorsi in via principale ogni questione di legittimità costituzionale deve essere definita nei suoi precisi termini e dev'essere adeguatamente motivata al fine di render possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e di consentire la verifica dell'eventuale pretestuosità o astrattezza dei dubbi di costituzionalità sollevati, nonché della sussistenza dell'interesse a ricorrere, in relazione alle singole disposizioni impuginate. Poiché le contestazioni concernenti l'intera legge non toccano in modo specifico singole disposizioni, neanche quelle di carattere più generale e tali da irradiare i propri eventuali vizi sul complessivo testo legislativo, le relative censure devono esser considerate inammissibili a causa della loro genericità. Tanto più ciò vale in presenza di una legge, come quella esaminata, che solo per quanto riguarda la raccolta, il frazionamento, la conservazione e la distribuzione del sangue umano è una legge-cornice, diretta ad assicurare, in un settore assegnato alla competenza concorrente delle regioni e delle province autonome, le condizioni e le garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale (art. 4, primo comma, n. 6, della legge n. 833 del 1978), mentre per tutto quel che concerne la produzione, la registrazione, la ricerca, la sperimentazione, il commercio e l'informazione riguardanti gli emoderivati è una legge direttamente regolante un settore riservato alle competenze dello Stato (art. 6, lettera c, della legge n. 833 del 1978, nonché art. 3, n. 5, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, contenente norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

3. — Prima di esaminare partitamente le specifiche questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ricorrenti, occorre considerare che la Provincia autonoma di Bolzano precisa nel suo ricorso che tutte le censure da essa sollevate contro la legge n. 107 del 1990, ad eccezione di quella riguardante l'art. 11, primo comma, devono intendersi condizionate all'applicabilità alla Provincia di Bolzano delle disposizioni cui si riferiscono le predette censure, considerato che, mentre l'art. 11, primo comma, menziona espressamente le province autonome accanto alle regioni, tutte le altre disposizioni, invece, fanno esplicito riferimento soltanto alle regioni.

Il dubbio che le disposizioni le quali menzionano solamente le regioni non siano applicabili alle province autonome non può essere condiviso, poiché, come questa Corte ha più volte affermato (v., ad esempio, sentt. nn. 210 e 433 del 1987, 1000 del 1988, 372 del 1989), quando una disposizione di legge usa la semplice locuzione di «regioni», non si può da ciò stesso inferire che il legislatore non abbia inteso alludere anche alle province autonome o alle regioni a statuto speciale, dovendosi piuttosto analizzare quell'espressione senza ulteriori qualificazioni nell'ambito dell'intero contesto legislativo e nel significato che ad essa si può dare sulla base delle comuni regole di interpretazione della «volontà» del legislatore. Nel caso delle disposizioni di legge contestate non si può dubitare che la locuzione «regioni» abbia il suo significato più ampio, comprensivo anche delle province ad autonomia differenziata, oltreché delle regioni a statuto speciale.

A tale conclusione conducono vari argomenti. Innanzitutto, va ricordato che l'art. 11, primo comma, nel prevedere le norme di attuazione dell'intera legge e nel vincolare le autonomie regionali alla loro osservanza, fa esplicito richiamo, oltreché alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sottintendendo chiaramente con ciò che anche queste ultime sono vincolate all'intera legge cui quelle norme debbono dare attuazione. In secondo luogo, l'art. 12 della legge impugnata, allorché prevede una Commissione nazionale per il servizio trasfusionale, avente una generale funzione consultiva nei confronti di tutte le funzioni attribuite dalla legge al Ministro della sanità, ne stabilisce una composizione cui partecipano anche «quattro rappresentanti delle regioni e delle province autonome»: e ciò non

avrebbe alcun senso se non si presupponesse che l'insieme delle funzioni ministeriali e, quindi, l'intera legge non si applicassero anche alle province autonome. Infine, a conforto di tali elementi testuali, occorre sottolineare che dai lavori preparatori risulta chiara la volontà del legislatore di predisporre una legge-cornice per un settore particolare della sanità, cioè le attività trasfusionali del sangue umano, che, come tale, è diretta ad esser applicata in tutti gli enti dotati di potestà legislative concorrenti e amministrative in materia sanitaria, vale a dire in tutte le regioni a statuto ordinario, in quelle a statuto speciale e nelle province ad autonomia differenziata.

4. — La sola Provincia autonoma di Bolzano contesta la legittimità costituzionale dell'art. 1, settimo comma, per il quale «in ciascuna regione è istituito, secondo le indicazioni fissate con decreto del Ministro della sanità, il registro del sangue». Ad avviso della ricorrente, tale disposizione violerebbe le competenze delle province autonome in materia di igiene e sanità, dal momento che, con l'affidare al Ministro della sanità l'indicazione dei contenuti del menzionato registro, invaderebbe con norme di dettaglio un settore assegnato alla sfera di attribuzione regionale e provinciale.

La censura non è fondata.

La competenza ministeriale di determinare le indicazioni in base alle quali dev'essere istituito, formato e tenuto il registro del sangue in ciascuna regione costituisce l'oggetto di una riserva di funzione a favore dello Stato, giustificata da un interesse nazionale non frazionabile, frutto di una scelta legislativa non arbitraria e perseguito con mezzi non incongrui (v., ad esempio, sentt. nn. 177 e 217 del 1988, 407 del 1989).

E, infatti, il problema principale che la nuova legge si propone di risolvere è quello dell'autosufficienza della disponibilità del sangue e dei suoi componenti utilizzabili a scopi terapeutici, in modo da eliminare la dipendenza dall'estero, tuttora sussistente in questo delicato settore. A questo fine di primaria importanza sono direttamente collegate alcune disposizioni, le quali apprestano gli strumenti strategicamente più rilevanti rispetto allo scopo cui servono, quali il rafforzamento dei legami con il Servizio sanitario nazionale e dei vincoli solidaristici relativi alle associazioni e alle federazioni dei donatori volontari (art. 2), l'affidamento ai centri regionali di coordinamento e di compensazione dei compiti necessari al raggiungimento dell'autosufficienza del sangue, del plasma e degli emoderivati all'interno di ciascuna regione (art. 8), la previsione, nell'ambito del Piano sanitario nazionale, di un programma specifico per le attività trasfusionali, al quale dovranno seguire «piani sangue regionali» (art. 12, quinto comma, e 11, secondo comma) e, infine, l'esigenza, perfettamente consequenziale nel quadro appena delineato, di stabilire i necessari punti di uniformità in relazione al coordinamento nazionale dello svolgimento delle attività più rilevantemente connesse con le competenze statali, concernenti, segnatamente, la determinazione del registro del sangue e le convenzioni regionali relative alla partecipazione delle associazioni e delle federazioni dei donatori volontari alle attività trasfusionali (artt. 1, settimo e ottavo comma).

Più in particolare, sotto quest'ultimo profilo, non va trascurato che la determinazione delle indicazioni uniformi per la formazione e la tenuta del registro del sangue risponde al carattere strettamente strumentale di quest'ultimo rispetto all'acquisizione delle informazioni e dei dati necessari all'esercizio delle funzioni statali relative agli emoderivati e, soprattutto, necessari allo svolgimento della competenza attribuita allo Stato concernente la determinazione del programma nazionale per le attività trasfusionali nell'ambito del piano sanitario nazionale. Ciò, del resto, risulta chiaramente dai lavori preparatori della legge e, in particolare, dall'affermazione del relatore alla Camera dei deputati diretta a sottolineare «l'opportunità di prevedere registri regionali e nazionali del sangue, che permetterebbero un monitoraggio e un'osservazione più coordinata all'interno del nostro territorio». Esigenza, questa, che è direttamente riflessa nella disposizione immediatamente susseguente a quella oggetto dell'attuale censura, laddove si stabilisce, con un chiaro riferimento anche ai dati desumibili dai registri del sangue, che i centri regionali di coordinamento e di compensazione «trasmettono al Ministero della sanità i dati relativi alla loro attività».

5. — Per gli stessi motivi ora formulati deve ritenersi non fondata la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti hanno sollevato, con argomenti analoghi a quelli esaminati nel punto della motivazione immediatamente precedente, nei confronti dell'art. 1, ottavo comma, il quale stabilisce che la partecipazione alle attività trasfusionali, organizzate, ai sensi della legge impugnata, da parte delle associazioni e delle federazioni dei donatori volontari concorrenti ai fini istituzionali del Servizio sanitario nazionale, «è regolata da apposite convenzioni regionali adottate in conformità allo schema tipo definito con decreto del Ministro della sanità».

Anche nell'ipotesi ora considerata, infatti, la riserva allo Stato della determinazione di uno schema-tipo di convenzione regionale va giustificata con il preminente interesse nazionale sottostante all'esigenza, espressa dalla disposizione impugnata, relativa a una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale dei rapporti fra le organizzazioni dei donatori volontari e i centri trasfusionali. E tale esigenza è tanto più forte se si considera, come è stato sottolineato nel punto precedente, che la disciplina interessata concerne uno snodo essenziale del programma nazionale per le attività trasfusionali, avente come obiettivo il perseguimento dell'autosufficienza della disponibilità del sangue a scopi terapeutici. Infatti, la raccolta del sangue regolata dalla legge n. 107 del 1990 si basa sul presupposto

della «donazione volontaria periodica e gratuita del sangue umano e dei suoi componenti» (artt. 1, secondo comma, e 3, primo comma) e segue il principio che il «sangue umano e i suoi derivati non sono fonte di profitto» (art. 1, quarto comma). Sicché la realizzazione su tutto il territorio nazionale di una disciplina uniforme relativamente alla partecipazione delle organizzazioni dei donatori volontari alle attività trasfusionali è un punto decisivo del disegno legislativo, diretto a garantire continuità e razionalità alla raccolta del sangue.

Né può riconoscersi valore agli argomenti della ricorrente, in base ai quali le disposizioni ora esaminate sarebbero invasive delle competenze regionali, in quanto disciplinerebbero oggetti estranei ed esorbitanti rispetto alle finalità che l'art. 4 della legge n. 833 del 1978 affida all'atto legislativo ora esaminato, vale a dire rispetto allo scopo di assicurare condizioni e garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale. Infatti, pur a voler prescindere dai rilievi precedenti tendenti a dimostrare che le disposizioni impugnate si inquadrano perfettamente nelle anzidette finalità, non si può negare che il legislatore nazionale possa, in linea di principio, correggere o rivedere una ripartizione di competenze fra Stato e regioni precedentemente definita da una legge ordinaria (v. sent. n. 85 del 1990). Nel caso, comunque, non può essere taciuto che, nel riservare al Ministro della sanità la determinazione degli schemi-tipo delle convenzioni regionali, la legge impugnata prevede che nell'esercizio del relativo potere il Ministro deve essere assistito dal parere della Commissione nazionale per il servizio trasfusionale (art. 12, primo comma), nella quale siedono quattro rappresentanti delle regioni e delle province autonome, che potranno far presente in quella sede le particolari esigenze locali. Inoltre, non va neppure trascurato che la competenza statale è circoscritta alla determinazione degli schemi-tipo, i quali, per propria natura, dovranno fissare i profili più generali della relativa disciplina, lasciando alle regioni e alle province autonome la possibilità di regolare, sulla base di proprie scelte, gli aspetti più particolari e peculiari alle singole realtà locali (v. sent. n. 191 del 1976).

6. — Parzialmente fondata è la questione di legittimità costituzionale che le tre ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 1, nono comma, il quale stabilisce che «qualora, trascorsi sei mesi dal termine fissato nello schema-tipo, i competenti organi regionali non abbiano proceduto alla stipulazione delle convenzioni di cui al comma ottavo del presente articolo, si provvede ai sensi dell'art. 6, comma secondo, della legge 23 ottobre 1985, n. 595», e cioè nel senso che «il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della sanità, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale».

Ad avviso delle ricorrenti, nell'ipotesi considerata mancherebbero taluni dei requisiti riconosciuti come necessari da questa Corte al fine di ritenere legittimo l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle regioni. In particolare, esse sostengono, la partecipazione delle organizzazioni dei donatori alle attività trasfusionali mediante convenzionamento sarebbe soltanto un'eventualità, non già un comportamento dovuto; inoltre, non vi sarebbe nella legge alcun termine perentorio, né questo sarebbe ricavabile dalla natura dell'intervento previsto; infine, l'intera procedura richiamata dalla disposizione impugnata non ottempererebbe ai principi della leale cooperazione.

In effetti, questa Corte ha più volte affermato (v. sentt. nn. 153 e 294 del 1986, 177 del 1988, 101 del 1989, 85 del 1990), che in materia di intervento sostitutivo posto in essere da organi statali nei confronti di quelli regionali in relazione al compimento di particolari adempimenti, il relativo potere deve avere una base legale, deve essere strumentale all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale, deve riguardare attività sottoposte a termini perentori o la cui mancanza metterebbe in serio pericolo interessi affidati alla responsabilità finale dello Stato, dev'essere esercitato da un'autorità di governo e, infine, dev'essere assistito da garanzie ispirate al principio della «leale cooperazione». Ebbene, le considerazioni già svolte dimostrano come tali requisiti, ad eccezione di quello indicato da ultimo, siano tutti presenti nell'ipotesi esaminata, compresa l'esistenza di un termine perentorio per l'adempimento, che, come è stato ammesso dalla sentenza n. 85 del 1990, non dev'essere necessariamente predeterminato dalla legge che prevede il relativo potere sostitutivo. Tuttavia la mancata predisposizione di procedure ispirate al principio di cooperazione e, segnatamente, l'assenza di una previa messa in mora della regione (o della provincia) inattiva mediante diffida ad adempiere entro un determinato termine, porta a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, nono comma, nella parte in cui non prevede un congruo preavviso alla regione o alla provincia autonoma inadempiente in ordine all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti.

7. — Tutte e tre le ricorrenti contestano la legittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, il quale, dopo aver previsto al comma precedente che le associazioni dei donatori volontari di sangue e le relative federazioni concorrono ai fini istituzionali del Servizio sanitario nazionale concernenti la promozione e lo sviluppo della donazione di sangue e la tutela dei donatori, stabilisce che rientrano nelle associazioni e nelle federazioni prima menzionate «quelle il cui statuto corrisponde alle finalità della presente legge, secondo le indicazioni fissate dal Ministro della sanità con proprio decreto». Secondo le ricorrenti, tale disposizione sarebbe illegittima, poiché, per la Regione Lombardia e la Provincia di Trento, il potere del Ministro, del tutto discrezionale, non sarebbe sorretto da un interesse nazionale, in considerazione dell'esistenza di realtà locali estremamente variegata, non disciplinabili unitariamente, e, ad avviso della Provincia di

Bolzano, poiché detta disposizione esigerebbe illegittimamente che le organizzazioni dei donatori di sangue diano alla propria azione una dimensione nazionale.

La questione non è fondata.

Si può, certo, convenire con le ricorrenti nel ritenere che le associazioni dei donatori di sangue abbiano caratteri molto diversi da regione a regione sia per quanto riguarda le loro strutture e i loro scopi, sia per quanto concerne l'erogazione dei relativi servizi sotto il profilo qualitativo e quantitativo; e si può altresì convenire che molte di tali differenze siano presenti nelle leggi regionali sussistenti nelle varie regioni. Tuttavia, proprio perché la raccolta di sangue a scopi terapeutici è strettamente connessa con la tutela del diritto inviolabile alla salute (art. 32 della Costituzione) ed esige, pertanto, che le relative prestazioni possano essere erogate con la massima uniformità possibile su tutto il territorio nazionale, non è affatto irragionevole che il legislatore statale, in nome del suddetto interesse nazionale, richieda che gli statuti delle associazioni e delle federazioni dei donatori chiamati a collaborare con il Servizio sanitario nazionale presentino caratteri strutturali e finalità istituzionali fondamentalmente unitari e commisurati agli scopi propri della legge sulle attività trasfusionali.

In altri termini, l'attribuzione al Ministro della sanità del potere di definire le «indicazioni», in base alle quali valutare, nel modo più uniforme possibile, la corrispondenza degli statuti associativi delle organizzazioni dei donatori alle finalità e agli obiettivi della legge n. 107 del 1990, è strettamente legata alla concorrenza di tali organizzazioni al Servizio sanitario nazionale e alla conseguente esigenza che i relativi servizi siano assicurati con caratteristiche uniformi (gratuità, volontarietà, etc.) e con elevati *standards* qualitativi e quantitativi in tutto il territorio nazionale. Né si può condividere l'opinione delle ricorrenti, per la quale il potere ministeriale ora esaminato è assolutamente discrezionale, per il fatto che, trattandosi di «indicazioni» contenenti criteri uniformi di adeguamento degli statuti associativi alle finalità della legge n. 107 del 1990, è chiaro che queste ultime fungono da rigoroso parametro delle deliberazioni ministeriali.

In questo quadro, l'esistenza di una situazione di fatto variegata nell'organizzazione e negli obiettivi delle associazioni dei donatori non può essere assunta come limite o impedimento giuridico all'istituzione di una rete di organizzazioni di volontari dotata di un relativo grado di uniformità su tutto il territorio nazionale. Questo obiettivo, pienamente giustificato alla luce dei principi costituzionali, non può essere confuso, come erroneamente suppone la Provincia di Bolzano, con lo scopo di permettere il convenzionamento con il servizio sanitario nazionale alle sole organizzazioni dei donatori operanti a livello nazionale. In realtà, siffatto scopo è del tutto estraneo all'art. 2 della legge n. 107 del 1990, il quale, al contrario, presuppone che le associazioni e le federazioni dei donatori volontari concorrenti alle finalità del Servizio sanitario nazionale conservino i loro caratteri peculiari, compresa l'eventuale dimensione regionale o infra-regionale del raggio di attività delle stesse associazioni, purché siano osservate negli statuti associativi certe linee organizzative e certi criteri di azione uniformi, necessari ad assicurare che la collaborazione delle predette associazioni avvenga nel rispetto delle finalità generali fatte proprie dalla legge n. 107 del 1990.

8. — Tutte le ricorrenti contestano la legittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, il quale stabilisce che «il Ministro della sanità, sentita la Commissione di cui all'art. 12, emana le norme di indirizzo e coordinamento alle quali devono conformarsi le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'attuazione della presente legge». A loro avviso, infatti, la disposizione impugnata, lungi dal porre indirizzi e obiettivi alle potestà regionali, istituirebbe una anomala competenza ministeriale ad adottare norme regolamentari per l'attuazione dell'intera legge, che, come tale, contrasterebbe con l'art. 17 della legge n. 400 del 1988, là dove preclude regolamenti d'attuazione delle leggi nelle materie spettanti alle potestà regionali (art. 17, primo comma, lett. *b*) e vincola i regolamenti ministeriali agli ambiti di competenza del Ministro e alle regole formali e procedurali per essi previsti (art. 17, terzo e quarto comma). In ogni caso, sempre secondo le ricorrenti, ove la disposizione impugnata fosse interpretata come istitutiva di un potere governativo di indirizzo e coordinamento, questo dovrebbe essere considerato costituzionalmente illegittimo per vizi di forma e di sostanza, nonché, limitatamente al ricorso proposto dalla Provincia di Bolzano, per il fatto di estendere quel potere alla suddetta Provincia, in violazione dello Statuto e della legge n. 833 del 1978 che vieterebbero quell'estensione.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già affermato che la funzione governativa di indirizzo e coordinamento «costituisce l'esercizio di una competenza particolare che si distingue da altri poteri governativi di direzione o di direttiva — e, a maggior ragione, di normazione — per avere contenuto e caratteri formali del tutto peculiari» (v. sentt. nn. 389 del 1989 e 345 del 1990). Più in particolare, questa Corte, limitatamente ai profili rilevanti rispetto alla questione esaminata, ha sottolineato, che la funzione di indirizzo e coordinamento è svolta attraverso atti caratterizzati da un contenuto tipizzato, consistente in indirizzi e criteri di coordinamento che sono rivolti a vincolare teleologicamente l'esercizio di potestà, legislative e amministrative, di soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, quali le regioni e le

province autonome, e che, in ragione di questa loro particolare destinazione, sono tenuti a rispettare peculiari limiti di svolgimento e ad essere adottati in determinate forme e secondo certe procedure.

Dall'analisi del contenuto degli atti e della natura della funzione cui si riferisce l'art. 11, primo comma, della legge n. 107 del 1990, si deduce chiaramente che quella configurata nell'anzidetta disposizione non può essere qualificata, sulla base dei principi posti da questa Corte, come funzione di indirizzo e coordinamento. In primo luogo, infatti, essa è definita come una potestà normativa, cioè come una fonte, e non già come un potere volto alla posizione di fini o di direttive di coordinamento, che, proprio per questo suo carattere strutturale, esige una conformazione, da parte delle regioni e delle province autonome, che si considera soddisfatta anche mediante il perseguimento di un risultato equivalente (v. sentt. nn. 560 e 744 del 1988). Inoltre, la potestà normativa prevista dall'art. 11, primo comma, essendo ricondotta a una competenza oggettivamente circoscritta alla generale «attuazione della presente legge», si caratterizza come diretta a costituire una fonte normativa secondaria o, più precisamente, si qualifica come potestà regolamentare volta all'attuazione della legge, la quale, ai sensi dell'art. 17, primo comma, lettera *b*), non può concernere «materie riservate alla competenza regionale».

Se, dunque, deve escludersi che l'art. 11, primo comma, configuri una potestà propriamente riconducibile alla funzione di indirizzo e coordinamento, il cui esercizio porta all'emanazione di atti che non possono avere valore meramente dispositivo, non resta che dichiarare l'illegittimità costituzionale della relativa statuizione limitatamente all'inciso «di indirizzo e coordinamento, alle quali devono conformarsi le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». A seguito di tale pronuncia, l'art. 11, primo comma, rimane circoscritto alla previsione che il Ministro della sanità «emana le norme per l'attuazione della presente legge», nel senso che questi è autorizzato a porre tali norme nell'ambito della competenza sua propria e delle autorità a lui sottordinate, nel rispetto del procedimento indicato dall'art. 17, quarto comma, della legge n. 400 del 1988. Rimane fermo, naturalmente, che nelle materie riservate alle competenze regionali (e provinciali) è possibile che, in mancanza di leggi regionali (o provinciali) disciplinanti gli stessi oggetti, continuino a sussistere regolamenti statali con efficacia dispositiva o suppletiva (v. sentt. nn. 226 del 1986 e 165 del 1989); ma deve trattarsi, in ogni caso, di regolamenti deliberati dal Consiglio dei ministri nelle forme e nei limiti stabiliti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Resta assorbito ogni altro profilo sollevato dalle ricorrenti in relazione alla medesima questione.

9. — In connessione con la questione appena esaminata e con i medesimi argomenti addotti riguardo ad essa, tutte le ricorrenti hanno altresì impugnato l'art. 24 della legge n. 107 del 1990, nella parte in cui stabilisce che «sino alla data di emanazione delle norme di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 11, comma primo, continuano a trovare applicazione, in quanto compatibili con la presente legge, le disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1971, n. 1256». La sola Provincia di Bolzano ha poi impugnato l'art. 12, quarto comma, nella parte in cui prevede che la commissione ivi prevista formula proposte al Ministro della sanità «con riferimento all'atto di indirizzo e coordinamento, di cui all'art. 11, comma primo».

Sulla base dei medesimi motivi formulati nel punto precedente, ambedue le censure vanno accolte, limitatamente all'inciso «di indirizzo e coordinamento» contenuto in entrambe le disposizioni impugate.

Se l'incostituzionalità della parte riferita dell'art. 12, quarto comma, è meramente consequenziale alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, merita, invece, qualche considerazione aggiuntiva la decisione relativa all'art. 24. Quest'ultimo, infatti, contiene una norma transitoria, la quale stabilisce che, finché non entrano in vigore le nuove norme previste dall'art. 11, primo comma, «continuano a trovare applicazione» le disposizioni contenute nel regolamento esecutivo adottato per la precedente legge sul sangue (legge n. 592 del 1967), purché non incompatibili con la nuova legge.

Premesso che non si tratta di un regolamento meramente tecnico, come afferma l'Avvocatura dello Stato, dal momento che questo è stato emanato in base a una norma di competenza configurante un potere regolamentare più ampio, concernente l'organizzazione e il funzionamento dei servizi trasfusionali, nonché la raccolta, la conservazione e l'impiego dei derivati (art. 20 della legge n. 592 del 1967), non possono comunque condividersi, nella loro generalità, le censure sollevate dalle ricorrenti. La disposizione impugnata, infatti, non pretende di estendere l'applicabilità del vecchio regolamento, almeno fino all'emanazione delle nuove norme di attuazione, in tutto il territorio nazionale, comprese quelle parti di esso situate nelle regioni o nelle province autonome dove siano entrate in vigore leggi adottate nell'esercizio delle competenze che le stesse regioni (o province autonome) posseggono in materia. Al contrario, l'art. 24 prevede semplicemente la permanente vigenza del vecchio regolamento, con riguardo alle disposizioni non incompatibili con la nuova legge, nei limiti in cui quello sia applicabile, vale a dire nei limiti in cui non sussistano nella stessa materia leggi regionali. Sicché, come nel caso delle censure rivolte all'art. 12, quarto comma, anche quelle mosse all'art. 24 vanno dichiarate fondate soltanto per l'aspetto consequenziale all'accoglimento parziale della questione relativa all'art. 11, primo comma.

10. — Non fondate sono, invece, le questioni di legittimità costituzionale che la Provincia di Bolzano ha sollevato nei confronti dell'art. 11, quarto comma, e che la Regione Lombardia e la Provincia di Trento hanno posto nei confronti dell'art. 11, quarto e quinto comma.

Il ricordato quarto comma dispone che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, il Ministro della sanità, sulla base delle carenze segnalate dai centri di coordinamento e compensazione, predispone «un progetto mirato ad incrementare la donazione del sangue periodica e occasionale nei comuni delle regioni nelle quali non sia stata raggiunta l'autosufficienza del sangue donato rispetto alle esigenze, anche mediante il coinvolgimento degli stessi comuni in attività di promozione e di supporto rispetto all'associazionismo». Il comma successivo stabilisce, invece, che il suddetto progetto «prevede le iniziative più opportune tese a sensibilizzare l'opinione pubblica, ed in particolare i potenziali donatori, sui valori umani e solidaristici che si esprimono nella donazione del sangue e a promuovere l'associazionismo dei donatori al fine del raggiungimento dell'autosufficienza».

Come risulta chiaramente dalla lettura complessiva dei due commi, le competenze contestate non possono essere fondatamente ritenute invasive della sfera di attribuzione riservata alle regioni o alle province autonome, dal momento che si tratta di attività volte alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui valori umani e solidaristici connessi alla donazione volontaria del sangue e alla promozione del relativo associazionismo. In altri termini, le norme impugnate concernono attività che non hanno la forza di scalfire l'autonomia regionale o provinciale, dal momento che riguardano l'informazione, la propaganda o la promozione di comportamenti legati all'attuazione di fondamentali doveri di solidarietà sociale (art. 2 della Costituzione), in ordine ai quali possono essere riconosciuti spazi di azione tanto allo Stato quanto alle regioni: al primo, come soggetto in ipotesi interessato a ridurre le importazioni dall'estero del sangue umano a scopi terapeutici e a produrre a sufficienza gli emoderivati; alle regioni e alle province autonome, in quanto enti che la legge n. 107 del 1990 impegna a raggiungere, ciascuna nel proprio ambito, l'obiettivo dell'autosufficienza nella raccolta del sangue a fini terapeutici.

11. — La sola Provincia di Bolzano contesta la legittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 7 e 8, nel loro complesso, poiché, nel far riferimento ad attività di uffici e di strutture pubbliche all'interno del territorio provinciale, non richiamerebbero i principi posti dall'art. 100 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sul bilinguismo.

La questione non è fondata, poiché è costante giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 224 e 343 del 1990 e 3 del 1991) che le norme statutarie e quelle di attuazione si applicano di per sé, a prescindere dall'esistenza di espliciti richiami.

12. — La Provincia di Bolzano, dubita, inoltre, della legittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, e 6, primo comma, i quali, nel porre norme per l'organizzazione dei servizi di immunoematologia e trasfusione nonché dei centri trasfusionali, e nel determinarne i relativi bacini di utenza, usurperebbero poteri che dovrebbero spettare alla Provincia, in quanto soltanto questa potrebbe adeguatamente conoscere le caratteristiche locali necessarie per un buon esercizio di quei poteri, quali la conformazione orografica del territorio, la distribuzione della popolazione, della viabilità e dei mezzi di trasporto.

La questione non è fondata, poiché le norme impugnate sono chiaramente dirette a stabilire *standards* minimi relativi sia ai bacini di utenza («bacini di utenza aventi una popolazione di almeno 400.000 abitanti, con un minimo di uno per provincia»), sia ai centri trasfusionali (i quali possono integrare i bacini di utenza laddove questi superino i 400.000 abitanti), *standards* che, come tali, lasciano sufficiente spazio alle regioni e alle province autonome in ordine alle valutazioni concernenti i caratteri locali del territorio, della popolazione, della viabilità e dei trasporti.

13. — Ancora la Provincia di Bolzano impugna l'art. 8, secondo comma, lettera c) e quarto comma, dal momento che tali disposizioni sottoporrebbero il centro provinciale di coordinamento e compensazione al potere di direzione dell'Istituto Superiore della sanità, violando così l'autonomia costituzionalmente garantita alla ricorrente.

La questione non è fondata.

Le norme impugnate prevedono che i Centri regionali di coordinamento e di compensazione siano sottoposti, nelle loro attività dirette al controllo del fabbisogno trasfusionale di emazie e in genere nelle loro funzioni istituzionali, alle indicazioni e al coordinamento dell'Istituto superiore di sanità «in attuazione delle normative tecniche emanate dal Ministro della sanità, sentita la Commissione di cui all'articolo 12». Poiché l'inciso da ultimo citato lascia chiaramente intendere che quello previsto dalle disposizioni contestate è una forma di coordinamento tecnico e poiché questa Corte ha più volte affermato (v. sentt. nn. 924 del 1988, 242 del 1989, 139 del 1990) che il coordinamento tecnico si distingue da quello politico-amministrativo e può essere affidato anche ad enti o a istituti appartenenti all'amministrazione statale, purché dotati delle conoscenze e delle esperienze tecniche necessarie ai compiti di volta in volta previsti, non è possibile rinvenire in ipotesi una lesione delle competenze costituzionalmente assicurate alle regioni o alle province autonome.

14. — Infine, la Provincia di Bolzano contesta la legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, il quale — prevedendo l'obbligo di trasferire alle Unità sanitarie locali, ai policlinici universitari e agli istituti pubblici a carattere scientifico, i centri trasfusionali gestiti per convenzione dalle associazioni di volontariato o da strutture private — conterrebbe una disciplina puntuale, lesiva delle competenze costituzionalmente affidate alla Provincia stessa.

La questione non è fondata.

L'obbligo che la ricorrente ritiene troppo stringente e puntuale rientra, in realtà, in un disegno più ampio di pubblicizzazione della gestione relativa alle strutture attraverso le quali è organizzata la raccolta del sangue disciplinata dalla legge n. 107 del 1990. È sufficiente ricordare, in proposito, che l'art. 6 prevede che «i centri trasfusionali sono strutture ospedaliere» e che l'art. 7, secondo comma, ammette che soltanto le unità di raccolta possono essere gestite direttamente dalle associazioni o dalle federazioni di donatori volontari di sangue. Inoltre, l'art. 19, secondo comma, prevede il passaggio alle strutture del Servizio sanitario nazionale anche dei centri trasfusionali della Croce rossa italiana. Poiché, per le considerazioni già svolte nei punti precedenti, tale disegno non è affatto irragionevole e incompatibile con i principi costituzionali relativi alla tutela della salute in tutto il territorio nazionale e poiché la disposizione oggetto della contestazione ora esaminata costituisce un elemento rilevante di cui si compone il suddetto disegno, la questione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Rimiti i giudizi:

1) dichiara la illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge 4 maggio 1990, n. 107 (*Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasmaderivati*):

art. 11, primo comma, limitatamente all'inciso «di indirizzo e coordinamento, alle quali devono conformarsi le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»;

art. 12, quarto comma, secondo periodo, e art. 24, secondo periodo, limitatamente all'inciso «di indirizzo e coordinamento»;

2) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, nono comma, della legge 4 maggio 1990, n. 107, nella parte in cui non prevede un congruo preavviso alla regione o alla provincia autonoma inadempiente in ordine all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti dell'intera legge 4 maggio 1990, n. 107, dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione (come attuati dagli artt. 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34 del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616 e dagli artt. 4, 5 e 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nonché dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400), e dalla Provincia Autonoma di Trento, in riferimento all'art. 9, n. 10, e all'art. 16 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in connessione con le relative norme di attuazione (dd.PP.RR. 28 marzo 1975, n. 474 e 19 novembre 1987, n. 526), e con gli artt. 4, 5 e 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e con l'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

4) dichiara non fondate, in riferimento, per la Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento, alle norme parametro indicate al precedente n. 3 del dispositivo e, per la Provincia autonoma di Bolzano, agli artt. 9, n. 10, 16 e 100 dello Statuto, in connessione con le relative norme di attuazione (dd.PP.RR. 28 marzo 1975, n. 474; 6 gennaio 1980, n. 197 e 15 luglio 1988, n. 574) e con l'art. 80 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, avverso le seguenti disposizioni della legge 4 maggio 1990, n. 107:

art. 1, settimo comma (questione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano);

art. 1, ottavo comma (questione proposta da tutte le ricorrenti);

art. 2, terzo comma (questione proposta da tutte le ricorrenti);

art. 11, quarto comma (questione proposta da tutte le ricorrenti);

art. 11, quinto comma (questione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano);

artt. 4, 5, 6, 7 e 8 (questione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano);

*artt. 5, primo comma, e 6, primo comma (questione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano);
art. 8, secondo comma, lettera c) e quarto comma (questione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano);
art. 19, primo comma (questione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0146

N. 50

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Regione Campania - UU.SS.LL. - Organi di amministrazione - Scioglimento e nomina di un commissario
- Potere di controllo affidato al presidente della giunta regionale - Contraddizione con il sistema di controlli sugli enti
locali - Lesione del principio della riserva di legge statale - Richiamo alle sentenze nn. 613/1988, 164/1972 e 245/1984
- Illegittimità costituzionale.**

(Legge regione Campania, 9 giugno 1980, n. 57, art. 36, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE,
avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo
CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57 (Norme per la costituzione e il funzionamento delle Unità sanitarie locali in attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833), promosso con ordinanza emessa l'8 febbraio 1990 dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione di Salerno sul ricorso proposto da Caggiano Plinio ed altri contro il Prefetto *pro-tempore* della Provincia di Salerno ed altri, iscritta al n. 444 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania e del Prefetto di Salerno e del Commissario Prefettizio presso la U.S.L. 53;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Prefetto di Salerno ed altro e l'Avvocato Sergio Ferrari per la Regione Campania;

Ritenuto in fatto

I. — Nel corso di un giudizio promosso per l'annullamento del decreto del Prefetto di Salerno 13 agosto 1987, n. 13.9.1126/6AB, con il quale è stata disposta la sospensione dell'Assemblea e del Comitato di gestione dell'Unità sanitaria locale n. 53 a seguito della mancata approvazione dei bilanci, nonché la nomina di un commissario per la

gestione provvisoria, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione di Salerno ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57, nella parte in cui affida alla Giunta regionale il controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali.

Il giudice *a quo* — premesso che la disposizione impugnata non è stata abrogata dall'art. 11 del decreto-legge 30 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, toccando quest'ultimo una materia diversa dal controllo sugli organi e, precisamente, un potere di generale sostituzione in relazione ad atti dovuti e ricordato che il Governo della Repubblica non ha a suo tempo impugnato l'art. 36 soltanto perché era intercorsa un'intesa con la Regione Campania per la modifica dello stesso (modifica poi non avvenuta) — osserva che la disposizione contestata contrasterebbe con l'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 49 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Quest'ultimo articolo, il quale prevede che il controllo sugli atti delle Unità sanitarie locali sia compiuto dai Comitati regionali di controllo, non può essere eluso dalle leggi delle regioni a statuto ordinario, dal momento che costituisce un principio fondamentale della materia, oltre a far parte di una legge ritenuta da questa Corte di riforma economico-sociale.

Sempre secondo il giudice *a quo*, l'art. 36 della legge campana contrasterebbe anche con gli artt. 118 e 130 della Costituzione: con il primo, per il fatto che i controlli sugli enti locali non rientrano in alcuna materia di competenza regionale, compresa la competenza statutaria di cui all'art. 123 della Costituzione; con il secondo, per il fatto che si pone in contrasto con il sistema dei controlli sugli enti locali e con la riserva di legge statale ivi prevista, la quale si estende persino alla determinazione della composizione dell'organo di controllo.

In definitiva, conclude il giudice *a quo*, poiché la competenza dei Comitati regionali di controllo è limitata al sindacato della legittimità degli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali e poiché il potere di dichiarare la decadenza di un organo di un ente locale è espressione di un potere politico costituzionalmente affidato alla competenza esclusiva dello Stato, sembra proprio che l'art. 36, secondo comma, sia contrario a Costituzione.

2. — Si sono costituiti in giudizio il Prefetto di Salerno ed il Commissario prefettizio chiedendo, innanzitutto, l'inammissibilità della questione sollevata, dal momento che quest'ultima sarebbe stata abrogata dall'art. 11 del decreto - legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, che ha ribadito la fondamentale distinzione tra controllo sugli atti, di competenza regionale, e controllo sugli organi, di spettanza statale.

Anche se così non fosse, continua la difesa, in considerazione del fatto che la legge regionale non può far venir meno il principio stabilito dall'art. 49 della legge n. 833 del 1978, dovrebbe ritenersi che «sugli organi delle Unità sanitarie locali sussiste una competenza concorrente tra Stato e regione, nel senso che quest'ultima non può decidere lo scioglimento, mentre al primo rimane oltre al potere di scioglimento, anche quello cautelare di sospensione», non attribuito alla regione da alcuna disposizione.

In subordine, comunque, la difesa del Prefetto e del Commissario prefettizio chiede l'accoglimento della questione, trattandosi di un caso identico a quelli decisi in precedenti sentenze di questa Corte e non potendosi dubitare che la norma la quale attribuisce allo Stato il controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali costituisca un principio fondamentale.

3. — Si è costituita in giudizio anche la Regione Campania per chiedere che la questione sia dichiarata non fondata.

Pur precisando di non ignorare le precedenti pronunzie di questa Corte in materia e premettendo che tra i vari livelli istituzionali impegnati nella sanità la legge n. 833 del 1978 ha voluto forme di collaborazione, la Regione Campania afferma che il controllo sugli atti sembrerebbe esser consentito alle regioni nella sua forma più ampia, in quanto strumento per l'attuazione dei propri poteri di indirizzo e di programmazione, in armonia con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione che esige il controllo sulla gestione e di efficienza.

4. — Nel corso della pubblica udienza, mentre l'Avvocatura dello Stato, costituitasi per conto del Prefetto di Salerno e del Commissario prefettizio, ha ristretto le proprie richieste solamente a quella dell'accoglimento della questione di costituzionalità sollevata, la difesa della Regione Campania, invece, ha osservato che nel frattempo la disposizione impugnata sarebbe stata abrogata dall'art. 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142, contenente la normativa quadro sulle autonomie locali.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione di Salerno, nel corso di un giudizio avverso un decreto di sospensione degli organi di un'Unità sanitaria locale per mancata approvazione dei bilanci, ha sollevato — in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, come attuati dall'art. 49 della legge 23 dicembre

1978, n. 833 (Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale), — questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57 (Norme per la costituzione e il funzionamento delle Unità sanitarie locali in attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833), il quale prevede che «in caso di impossibilità di costituzione o ricostituzione degli organi dell'Unità sanitaria locale, o di gravi inadempienze funzionali, il Presidente della Giunta regionale (...) dispone lo scioglimento degli organi dell'Unità sanitaria locale e nomina un Commissario per assicurare la regolarità dei servizi e della gestione sino all'insediamento di nuovi organi, che dovrà avvenire entro sei mesi». Secondo il giudice *a quo* la disposizione impugnata contraddirebbe il sistema dei controlli sugli enti locali previsto dall'art. 130 della Costituzione e, in particolare, il principio della riserva di legge statale, nonché il principio, deducibile anche dalle altre norme - parametro invocate, per il quale non rientra nelle competenze delle regioni la disciplina delle forme di controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali.

2. — La questione è fondata.

Occorre premettere che, diversamente da quanto supposto dalle difese di alcune parti del giudizio *a quo*, l'art. 36, secondo comma, della legge regionale impugnata non può ritenersi abrogato, ai sensi dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), ovvero dell'art. 11 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638.

Con riferimento alle nuove disposizioni sui controlli degli enti locali poste dall'art. 49 della legge quadro sulle autonomie locali, è del tutto evidente che manca uno degli elementi essenziali perché possa soltanto ipotizzarsi l'evenienza di un fenomeno abrogativo, e cioè il sopravvenire di una nuova norma diretta a regolare in modo diverso e incompatibile con la precedente disciplina la stessa materia regolata da una norma preesistente. In effetti, l'art. 49 della legge n. 142 del 1990 non ha prodotto alcuna innovazione nel vigente ordinamento normativo, ma si è limitato a confermare in modo esplicito un principio già deducibile, come ha più volte affermato questa Corte (v., da ultimo, sent. n. 613 del 1988), dall'art. 49, primo e secondo comma, della legge n. 833 del 1978. Quest'ultimo, infatti, stabilendo che il controllo sugli atti delle Unità sanitarie locali è esercitato dai Comitati regionali di controllo previsti dall'art. 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (con l'integrazione nel collegio di un esperto in materia sanitaria e, per effetto dell'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, di un rappresentante del Ministero del Tesoro), assicura agli atti delle Unità sanitarie locali lo stesso regime dei controlli già disposto per gli atti dei Comuni e delle Province. Ed è esattamente questo stesso principio, assunto come parametro nel giudizio in corso, che è stato testualmente riprodotto nell'art. 49 della legge n. 142 del 1990, laddove si dispone che «salvo diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti, alle unità sanitarie locali (...) si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e le province».

Ancor meno, poi, si può parlare di abrogazione in riferimento al ricordato art. 11, decimo comma, del decreto-legge n. 463 del 1983, il quale, nell'apportare modifiche all'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, dispone che in caso di inerzia o di ingiustificato ritardo delle Unità sanitarie locali nell'adozione dei provvedimenti di controllo della spesa farmaceutica e sanitaria previsti dalla legge 7 agosto 1982, n. 526, nonché in ogni altro caso di ingiustificata inottemperanza da parte delle stesse in relazione ad obblighi imposti da atti normativi e da disposizioni regionali derivanti da atti di indirizzo e coordinamento, le regioni, previa diffida, «adottano i provvedimenti omessi o comunque necessari anche mediante l'invio di appositi commissari». È evidente, infatti, che l'articolo ora citato regola una materia del tutto diversa da quella disciplinata dalla norma che si pretende abrogata, dal momento che prevede un generale potere di controllo sostitutivo attribuito alle regioni relativamente ad atti omessi dalle Unità sanitarie locali in corrispondenza a obblighi a queste imposti.

Per quel che concerne il merito della questione di costituzionalità sollevata, è affermazione costante di questa Corte che, a norma dell'art. 130 della Costituzione, come attuato dall'art. 49, primo e secondo comma, della legge n. 833 del 1978, «mentre i controlli sugli atti degli enti locali sono di pertinenza delle regioni, che li esercitano per il tramite degli appositi comitati regionali (...), al contrario i controlli sugli organi degli stessi enti locali rientrano nelle competenze dello Stato, in quanto espressione dell'indefettibile momento di unitarietà proprio dell'ordinamento complessivo» (v., così, sent. n. 613 del 1988, nonché già sentt. nn. 164 del 1972 e 245 del 1984). Da tale principio — che in relazione al potere di scioglimento degli organi rappresentativi comunali e provinciali a seguito della mancata approvazione dei bilanci è stato riconfermato dall'art. 39 della legge n. 142 del 1990 — discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge campana oggetto di questo giudizio, dal momento che quest'ultimo affida al Presidente della Giunta regionale un potere di controllo sugli organi delle Unità sanitarie locali.

Resta assorbito ogni altro profilo di costituzionalità sollevato dal giudice *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 36, secondo comma, della legge della Regione Campania 9 giugno 1980, n. 57 (Norme per la costituzione e il funzionamento delle Unità sanitarie locali in attuazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0147

N. 51

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio per conflitto di attribuzione tra regione e regione.

Regione - Regioni Piemonte e Valle d'Aosta - Pratica della monticazione - Introduzione nel territorio regionale valdostano di ovini e caprini da altre regioni italiane - Divieto limitato al 1990 - Non spettanza alla regione Valle d'Aosta - Annullamento dell'ordinanza del presidente della giunta della regione della Valle d'Aosta 15 marzo 1990, n. 342.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Piemonte notificato il 7 giugno 1990, depositato in Cancelleria il 16 giugno successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'ordinanza del Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta del 15 marzo 1990, n. 342, con la quale è stato disposto il divieto di introduzione nel territorio della Regione Valle d'Aosta di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane ed iscritto al n. 19 del registro conflitti 1990;

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 13 novembre 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Valerio Onida per la Regione Piemonte e Mario Alù per la Regione Valle d'Aosta;

Ritenuto in fatto

I. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato la Regione Piemonte ha sollevato conflitto di attribuzione contro la Regione Valle d'Aosta in relazione all'ordinanza del Presidente della Giunta di quest'ultima Regione 15 marzo 1990, n. 342, con la quale è stato disposto, limitatamente alla pratica della monticazione per l'anno 1990, il divieto di introduzione nel territorio della stessa Regione di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane. Secondo la ricorrente, l'ordinanza impugnata interferirebbe illegittimamente sulle competenze ad essa costituzionalmente assicurate, violando l'art. 120 della Costituzione sotto tre distinti profili.

Il provvedimento impugnato si porrebbe, innanzitutto, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, in relazione all'art. 2 (*recte*: 1), ultimo comma, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, e agli artt. 27, lett. I, e 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, i quali, nell'ambito della sub-materia della polizia veterinaria, hanno trasferito alle regioni le funzioni di igiene e di assistenza veterinaria, ivi comprese la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonché sugli alimenti di origine animale. Ad avviso della ricorrente, dal momento che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione porrebbe un divieto assoluto di adozione da parte delle regioni di provvedimenti che ostacolano «in qualsiasi modo» la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni stesse, l'ordinanza impugnata, oltre a violare testualmente la predetta norma costituzionale (la quale sembra vietare qualsiasi provvedimento limitativo della circolazione, comunque motivato e per qualsivoglia ragione assunto), metterebbe nel nulla le richiamate competenze regionali in materia di polizia veterinaria, competenze peraltro già esercitate dalla Regione Piemonte con d.P.G.R. 21 marzo 1985, n. 2585, che ha confermato l'obbligatorietà della vaccinazione contro la brucellosi e il divieto di transumanza delle greggi non indenni da brucellosi.

In secondo luogo, l'ordinanza impugnata contrasterebbe con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto quest'ultimo risulterebbe violato mediatamente per effetto della violazione di numerose norme interposte, quali le disposizioni poste in materia di polizia veterinaria dal d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320 (artt. 41, 42, 44, 105, 106, 107, 109, 110 e 111), gli artt. 6 e 7 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, le norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta contenute nell'art. 38 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, l'art. 2 della legge regionale della Valle d'Aosta 11 maggio 1981, n. 24 (che stabilisce norme sull'esercizio delle funzioni amministrative in materia veterinaria ai sensi degli artt. 16 e 32 della legge n. 833 del 1978), e, infine, il «Piano nazionale per la profilassi della brucellosi ovina e caprina» approvato con decreto ministeriale 4 giugno 1968 e modificato con decreti ministeriali 9 agosto 1971, 15 giugno 1976, 15 dicembre 1976, 28 aprile 1979, 15 aprile 1981 e 6 novembre 1981.

Più in particolare, ad avviso della ricorrente, pur a non voler ritenere che il divieto posto dall'art. 120 della Costituzione sia assoluto e che esso debba esser bilanciato con altri interessi costituzionalmente garantiti, si dovrebbe tuttavia riconoscere che in ipotesi non si riscontrano altri interessi con cui bilanciare quel divieto. In ogni caso, continua la ricorrente, non sembra che l'ordinanza impugnata sia stata adottata legittimamente per il fatto che gli artt. 106 e 107 del d.P.R. n. 320 del 1954 non contemplano tra i possibili provvedimenti da adottare i divieti di spostamento di animali e, tantomeno, divieti generici e generali come quello impugnato, ma prevedono solamente provvedimenti profilattici, di controllo e certificazione sanitaria, nonché divieti singoli e motivati di circolazione. Inoltre, mentre il ricordato «Piano nazionale per la profilassi della brucellosi», pur prevedendo interventi cautelari relativamente al pascolo e alla circolazione degli ovini e dei caprini, ne affida la competenza al Ministro della sanità ove riguardino più province o l'intero territorio nazionale (sempreché si riferiscano ad allevamenti che non risultino «ufficialmente indenni» o «indenni» da brucellosi), la legge della Valle d'Aosta n. 24 del 1981 affida alle Unità sanitarie locali le funzioni in materia veterinaria non espressamente riservate allo Stato o alla regione e, quindi, riguardanti questioni di portata infra-regionale.

In terzo luogo, sempre a giudizio della ricorrente, l'ordinanza impugnata lederebbe l'art. 120 della Costituzione in relazione all'art. 32 della legge n. 833 del 1978 e all'art. 4 della già ricordata legge regionale della Valle d'Aosta n. 24 del 1981, i quali comportano l'assoluta incompetenza del Presidente della Giunta regionale ad adottare atti come l'ordinanza oggetto del presente giudizio. Infatti, dovendo ritenere, in assenza di qualsiasi indicazione espressa, che quest'ultima sia stata adottata nell'esercizio del potere di emanare provvedimenti contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833 del 1978 e dell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 1981, si dovrebbe concludere che l'ordinanza impugnata non rientra nella competenza del Presidente regionale, bensì in quella del Ministro della sanità, dal momento che essa, nel vietare l'ingresso nel territorio regionale agli ovini e ai caprini provenienti da altre regioni (ma in sostanza dalla sola Regione Piemonte), riguarda in realtà la circolazione tra una regione e un'altra o, più precisamente, un'attività relativa a una parte del territorio nazionale comprendente più regioni. In altre parole, poiché l'atto impugnato ha come destinatari coloro che si trovano fuori del luogo rispetto al quale vige il divieto di introduzione di animali, esso eccede l'ambito territoriale con riferimento al quale possono essere adottate da parte del Presidente della Giunta della Valle d'Aosta le ordinanze contingibili e urgenti.

In ogni caso, conclude la ricorrente, il provvedimento impugnato — che appare viziato da eccesso di potere per carenza di presupposti, incongruenza, irragionevolezza, difetto di istruttoria e di motivazione — lederebbe le competenze della Regione Piemonte (la sola confinante con la Valle d'Aosta) in quanto colpisce indiscriminatamente gli ovini e i caprini provenienti da altre regioni senza distinguere tra animali (o allevamenti) indenni da brucellosi e quelli non indenni e senza dare piena e assoluta certezza delle ragioni che hanno indotto l'autorità sanitaria a operare nel modo censurato, tenendo conto che in Piemonte non si è verificata alcuna epidemia di brucellosi.

La ricorrente chiede, dunque, l'annullamento dell'ordinanza impugnata, previa sospensione della stessa.

2. — Si è regolarmente costituita in giudizio la Regione Valle d'Aosta per eccepire l'inammissibilità del ricorso e, comunque, per chiedere che ne sia dichiarata l'infondatezza.

Sotto il primo profilo, la resistente osserva che la Regione Piemonte non rivendica a sé le competenze esercitate attraverso l'atto impugnato, ma si limita a contestarne la legittimità. Più in particolare, posto che la ricorrente pone l'alternativa in base alla quale gli ordinari poteri di polizia veterinaria spettano alle Unità sanitarie locali, se di portata infraregionale, ovvero al Ministro della sanità, se di portata interregionale o nazionale, e posto che nel primo caso non può ipotizzarsi un conflitto con la Regione Valle d'Aosta trattandosi di Unità sanitarie locali valdostane, se ne deduce che in realtà il conflitto dovrebbe essere sollevato dallo Stato.

Riguardo al merito delle contestazioni sollevate, premesso che la brucellosi è una malattia grave e molto diffusa tra il bestiame ovino e caprino, la quale è di facile contagio e il cui controllo richiede terapie di lunga durata, la resistente osserva che, come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 12 del 1963, il divieto posto dall'art. 120 della Costituzione non è assoluto e, pertanto, non lo si può ritenere violato di fronte all'esistenza di gravi e urgenti ragioni giustificative di limiti e divieti alla circolazione di persone e cose tra regione e regione, tanto più quando questi, come nel caso, non hanno alternative sanitariamente idonee onde evitare i gravi pericoli di diffusione della malattia in conseguenza della usuale pratica della monticazione e tanto più che la stessa difesa della Regione Piemonte ammette che il 24 per cento del bestiame esistente nel proprio territorio non è indenne da brucellosi.

3. — La trattazione dell'istanza di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato veniva fissata per la Camera di Consiglio del 26 settembre 1990, in prossimità della quale le parti hanno presentato memorie. Poiché la Regione Piemonte ha rinunciato alla istanza di sospensiva e poiché la Regione Valle d'Aosta ha riconosciuto che l'eventuale sospensione dell'atto sarebbe stata inidonea ad arrecare alcun beneficio alla ricorrente, considerato che il provvedimento impugnato ha efficacia solo per l'anno 1990 e la pratica della monticazione si svolge unicamente d'estate, la Corte ha rinviato il giudizio all'udienza del 13 novembre 1990 per la discussione pubblica del conflitto di attribuzione.

4. — In prossimità dell'udienza le parti hanno presentato ulteriori memorie difensive.

4.1. — La Regione Piemonte, in replica all'eccezione di inammissibilità della resistente, afferma che il conflitto proposto non ha ad oggetto una *vindicatio potestatis*, ma un cattivo esercizio del potere spettante alla Regione Valle d'Aosta (sempreché questo sia ritenuto esistente), che si assume lesivo delle proprie competenze sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, ad avviso della ricorrente, occorre considerare che in uno Stato regionale il territorio non viene in questione soltanto come sfera spaziale entro la quale le regioni possono esercitare le loro funzioni, ma anche come ambito che non può mai costituire un limite alla libertà di circolazione delle persone e delle cose. Quest'ultimo aspetto — il quale è garantito per i profili qui interessanti dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione — comporta in capo a ogni regione la titolarità di una situazione soggettiva costituzionalmente tutelata a che un'altra regione non adotti nei suoi confronti provvedimenti limitativi della libera circolazione di persone e cose. E, poiché l'art. 120 della Costituzione è norma applicativa dei principi posti dall'art. 5 della Costituzione, esso costituisce una situazione soggettiva a favore dello Stato e, nello stesso tempo, di ogni singola regione, per la cui tutela, quindi, sia lo Stato che le regioni sono abilitati a ricorrere. Infatti, soggiunge la ricorrente, l'unità dello Stato dev'esser, certo, considerata interesse dello Stato stesso, ma costituisce anche un'ineliminabile e imprescindibile componente dell'autonomia regionale, in mancanza della quale sarebbe messo in pericolo lo stesso assetto unitario dello Stato sotto il profilo solidaristico.

Per altro aspetto, poi, la lesione delle competenze della ricorrente deriverebbe dal fatto che il provvedimento impugnato porrebbe nel nulla i risultati dei controlli sulle malattie degli animali, che la Regione Piemonte esercita in virtù delle competenze che l'art. 117 della Costituzione ha conferito ad essa in materia di agricoltura, materia nella quale, grazie al d.P.R. n. 616 del 1977, sono ricomprese la zootecnia e la polizia veterinaria.

Quanto al merito del conflitto, la ricorrente sottolinea innanzitutto che l'ordinanza impugnata si pone in diretto e palmare contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto con provvedimento generico e generalizzato impedisce l'introduzione di ovini e caprini nella Regione Valle d'Aosta. Né si potrebbe dire, sempre ad avviso della ricorrente, che gravi e urgenti ragioni di carattere sanitario giustificerebbero l'esercizio di un potere di deroga al divieto sancito dall'art. 120 della Costituzione, dal momento che la rigorosa formulazione di quest'ultimo articolo (divieto di provvedimenti che ostacolino «in qualsiasi modo» la libera circolazione) induce a ritenere che solo lo Stato potrebbe eventualmente emanare provvedimenti derogatori, essendo la regione nient'altro che la destinataria di

quel divieto e non potendo un atto limitativo della circolazione tra regione e regione riguardare altro che un ambito interregionale. Né, secondo la ricorrente, avrebbe valore invocare la tesi dottrinale secondo cui la regione potrebbe limitare la circolazione delle persone e delle cose in nome di altri interessi costituzionalmente garantiti e, in particolare, per ragioni di carattere sanitario, sia perché tale tesi si richiamerebbe palesemente all'art. 16 della Costituzione sulla libertà di circolazione delle persone, libertà che significativamente potrebbe essere limitata per motivi sanitari solo dallo Stato e con legge generale, sia perché si appoggerebbe su una decisione di questa Corte (n. 12 del 1963), che sarebbe mal invocata poiché in quel caso il temporaneo divieto di circolazione del bene proveniva dal proprietario dello stesso bene.

Sull'asserita illegittimità dell'ordinanza impugnata la ricorrente aggiunge che, per costante insegnamento giurisprudenziale, le ordinanze di necessità abbisognano di una rigorosa motivazione e devono essere fondate su dati di fatto certi, conosciuti e resi palesi: di tutto ciò, sostiene la ricorrente, non vi sarebbe traccia in tal caso. Infine, la Regione Piemonte ricorda le norme comunitarie sulla libera circolazione fra regione e regione e sulla eradicazione della brucellosi, sottolineando in particolare, come sostenuto nella recente decisione del Consiglio delle Comunità Europee n. 90/242 del 21 maggio 1990, che i provvedimenti di divieto in tema di libera circolazione delle cose non possono essere generici.

4.2. — Nelle proprie memorie la Regione Valle d'Aosta insiste, innanzitutto, sulla inammissibilità del ricorso, sottolineando che nel caso non sussisterebbe né una *vindicatio potestatis*, né una menomazione delle competenze regionali di ordine costituzionale: circostanza, quest'ultima, ammessa dalla stessa ricorrente quando afferma che l'ordinanza impugnata sarebbe di competenza dell'Unità sanitaria locale valdostana ovvero del Ministro della sanità.

Nel merito del conflitto, la resistente, ribadendo che gravi e urgenti ragioni, sorrette da interessi costituzionalmente apprezzabili, permettono di porre limiti e divieti alla circolazione di persone e cose tra regione e regione, ricorda che in dottrina si è vista un'applicazione di tale tesi in una decisione di questa Corte (n. 12 del 1963), che ha ritenuto legittimi atti che, pur sottraendo determinati beni economici al libero movimento, sono stati considerati tali da non aver ripercussioni dannose sulla produzione nazionale. Nel caso, continua la resistente, l'interesse costituzionale giustificativo di limiti alla libera circolazione di animali sarebbe dato da una grave situazione sanitaria, tale da richiedere un'intervento tempestivo e urgente diretto a prevenire i pericoli di diffusione della brucellosi. Né si può dire, conclude la resistente, che il provvedimento impugnato sia generico e indiscriminato, poiché, considerato il suo carattere preventivo, non poteva essere adottato che in via generale, non potendosi determinare con sicurezza i capi e le greggi portatori del morbo ed essendo impossibile un controllo dettagliato a fronte di un rilevante ingresso di animali per la monticazione. Sotto tale aspetto, dunque, non potrebbe dubitarsi della ragionevolezza e della congruenza dell'ordinanza impugnata.

Considerato in diritto

1. — La Regione Piemonte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione a statuto speciale Valle d'Aosta per avere il Presidente della Giunta di quest'ultima Regione adottato l'ordinanza 15 marzo 1990, n. 342, con la quale è stato disposto, limitatamente alla pratica della monticazione per l'anno 1990, il divieto di introduzione nel territorio valdostano di «ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane». Ad avviso della ricorrente, la suddetta ordinanza violerebbe l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, per il quale ciascuna regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» stesse, sotto i seguenti profili: *a)* per diretto e palese contrasto con il divieto ivi stabilito, avendo la Regione Valle d'Aosta adottato un provvedimento generico e generalizzato, limitativo della circolazione di animali fra le regioni in deroga all'assolutezza del divieto stesso o, comunque, in base a motivi che non avrebbero alcuna giustificazione costituzionale; *b)* per violazione delle norme interposte che hanno trasferito alle regioni le funzioni di polizia e di vigilanza veterinaria (art. 27, lett. *l*, e 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché legge 23 dicembre 1978, n. 833), ritenendosi, da parte della ricorrente, che le funzioni di cui questa è titolare siano state vanificate dal provvedimento impugnato; *c)* per contrasto con ulteriori norme interposte e, in particolare, con gli artt. 106 e 107 del d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, e con gli artt. 6, 7 e 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in base ai quali provvedimenti, come quelli impugnati, che interessano necessariamente più regioni, dovrebbero spettare allo Stato e, in ogni caso, esorbiterebbero dalle competenze della sola Regione Valle d'Aosta; *d)* per violazione del limite territoriale, avendo l'ordinanza impugnata come suoi destinatari soggetti che inevitabilmente si trovano fuori del territorio regionale e nei confronti dei quali, pertanto, non potrebbero essere adottati provvedimenti restrittivi di qualsiasi genere.

La Regione Valle d'Aosta ha preliminarmente proposto un'eccezione di inammissibilità basata sulla addotta mancanza di interesse della ricorrente a contestare una competenza che, come assume la stessa Regione Piemonte, dovrebbe spettare a un'autorità sovraregionale e, segnatamente, al Ministro della sanità.

2. — L'eccezione d'inammissibilità non è fondata.

Il conflitto di attribuzione oggetto di questo giudizio è stato sollevato dalla Regione Piemonte nei confronti della Regione Valle d'Aosta in riferimento all'art. 120, comma secondo, della Costituzione, il quale vieta a ciascuna regione di «adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni». Si tratta di una disposizione che, se, per un verso, pone un limite all'esercizio delle competenze legislative e amministrative di tutte le regioni, per altro verso, invece, attribuisce a ciascuna regione un interesse costituzionalmente protetto a che un'altra regione non adotti provvedimenti diretti a limitare la libera circolazione delle persone e delle cose sottoposte al proprio potere, menomando così il pieno sviluppo dell'autonomia e delle posizioni costituzionali che il citato art. 120 ha riconosciuto a ciascuna di esse.

Di fronte a un'ordinanza che limita la circolazione degli animali fra le altre regioni e la Valle d'Aosta, non si può negare, pertanto, che il Piemonte — il quale confina con la Valle d'Aosta — sia legittimato ad agire in giudizio per la tutela di un interesse riconducibile alla propria posizione costituzionale di ente autonomo legato agli altri enti dello stesso tipo da rapporti di rispetto reciproco e da vincoli di solidarietà e di cooperazione. Infatti, come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 12 del 1963, l'art. 120 della Costituzione esprime un principio fondamentale necessario a garantire i valori basilari dell'unità-indivisibilità e del pluralismo autonomistico, solennemente dichiarati dall'art. 5 della Costituzione («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»). In ragione di tale connessione, l'interesse costituzionale alla libera circolazione delle persone e delle cose protetto dall'art. 120 fonda in ciascuna regione una legittimazione ad agire in giudizio a tutela della propria posizione costituzionale di ente autonomo nell'ambito di un sistema decentrato, solidale e cooperativo, così come sta a base di un'analogia e concorrente legittimazione dello Stato a protezione dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

3. — Il ricorso merita l'accoglimento.

Contrariamente a quanto sostiene in tesi principale la ricorrente, il divieto imposto a ciascuna regione dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, relativo all'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra regione e regione, non comporta una preclusione assoluta, per gli atti regionali, di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose. Il potere delle regioni di disciplinare e, quindi, di limitare la libera circolazione dei soggetti umani e dei beni è, infatti, connaturato allo svolgimento dell'autonomia politica e amministrativa delle regioni stesse. Sicché quel potere non può essere escluso tutte le volte che le disposizioni costituzionali che regolano il libero movimento delle persone o delle cose ammettono che la relativa disciplina possa essere posta anche da atti di esercizio delle competenze costituzionalmente spettanti alle regioni. Più precisamente, nella misura in cui l'art. 16 della Costituzione autorizza anche interventi regionali limitativi della libertà di circolazione delle persone e nella misura in cui altre norme costituzionali, principalmente gli artt. 41 e 42 della Costituzione, ammettono che le limitazioni ivi previste alla libera circolazione dei beni possano essere poste anche con atti regionali, non può negarsi che la regione, per la parte in cui legittimamente concorre all'attuazione dei valori costituzionali contrapposti a quelle libertà, possa stabilire limiti alla libera circolazione delle persone e delle cose.

Questa affermazione, in qualche modo già presente nella sentenza n. 12 del 1963 di questa Corte, presuppone che gli «ostacoli», di cui parla l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, consistano in limiti che senza alcun fondamento costituzionale finiscono per restringere in qualsiasi modo il libero movimento delle persone e delle cose fra una regione e l'altra. Ciò significa, in somma sintesi, che l'esigenza di una disciplina regionale differenziata non può spingersi fino al punto di porre barriere o impedimenti ingiustificati e arbitrari alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni.

Da tali premesse deriva che, al fine di verificare se l'ordinanza impugnata abbia violato l'art. 120 della Costituzione e abbia consequenzialmente menomato l'autonomia costituzionalmente garantita ad altre regioni, occorre procedere a uno scrutinio articolato in tre gradi. Più precisamente, occorre esaminare: *a)* se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; *b)* se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; *c)* se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione.

4. — L'ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Valle d'Aosta 15 marzo 1990, n. 342, vieta, limitatamente alla pratica della monticazione per l'anno 1990, l'introduzione nel territorio della Regione stessa di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane, motivando tale divieto con l'esigenza di proteggere i propri allevamenti dal contagio della brucellosi causato da animali provenienti da altre regioni. In altri termini, l'interesse che l'ordinanza impugnata mira a tutelare è quello della sanità, che nel caso viene in questione sotto l'aspetto della polizia veterinaria o, più precisamente, sotto il profilo delle misure di prevenzione volte a proteggere gli allevamenti valdostani dal pericolo di contagio della brucellosi da parte di ovini e caprini provenienti da altre regioni.

Non vi può esser dubbio che la sanità rappresenti un interesse costituzionalmente protetto che può fungere da «limite» rispetto al diverso interesse alla libera circolazione delle cose e degli animali fra le regioni, tutelato dall'art. 120 della Costituzione. Ciò significa che la libertà di movimento dei beni tra una zona e l'altra del territorio nazionale — garantita in via generale dall'art. 41 della Costituzione e, per quel che concerne il potere di limitazione regionale, dall'art. 120 della stessa Costituzione — dev'esser bilanciata con un complesso di interessi costituzionalmente protetti, riconducibili a diritti fondamentali o a valori collettivi di carattere primario, fra i quali rientrano sicuramente la salute pubblica e, come fine di utilità sociale, la conservazione e lo sviluppo del patrimonio zootecnico.

Questa affermazione è, del resto, suffragata dal rilievo che i poteri pubblici di profilassi veterinaria sono, in ultima analisi, strumentali alla protezione della salute pubblica e, pertanto, sono preordinati all'attuazione del valore che l'art. 32 della Costituzione tutela, oltretutto come diritto inviolabile della persona, come interesse primario della collettività (v., da ultimo, sentt. nn. 307 e 455 del 1990). Inoltre, non si può trascurare che, poiché la sanità è garantita dall'art. 16 della Costituzione come bene pubblico la cui tutela può importare limiti al diritto fondamentale di ogni persona di circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, *a fortiori* deve ritenersi che lo stesso interesse costituzionale della sanità pubblica possa comportare limiti o restrizioni alla libera circolazione delle cose e degli animali tra regione e regione.

5. — Ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e della legge 23 dicembre 1978, n. 833, la regione detiene funzioni in materia di sanità pubblica che, con specifico riferimento alla polizia veterinaria, la legittimano a disciplinare e a limitare la circolazione degli animali al fine di tutelare interessi regionali o locali affidati alla sua cura.

L'art. 27, lettera l, del d.P.R. n. 616 del 1977, infatti, aveva già individuato tra le funzioni comprese nella materia assistenza sanitaria e ospedaliera quelle relative alla «igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonché sugli alimenti di origine animale», mentre l'art. 14, lettera p, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, ha poi attribuito alle Unità sanitarie locali le relative competenze. L'art. 66 del citato decreto ha, inoltre, precisato che nella materia dell'agricoltura e foreste sono ricomprese le attività zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie di animali, compresi il miglioramento e l'incremento zootecnico, nonché i servizi di diagnosi delle malattie trasmissibili degli animali. L'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978 ha, infine, conferito al Presidente della Giunta regionale il potere di adottare ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di polizia veterinaria, aventi un'efficacia estesa al territorio della regione.

L'atto in relazione al quale è stato sollevato l'attuale conflitto di attribuzione ha il proprio diretto fondamento nell'appena citato art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978. Si tratta, infatti, di un'ordinanza contingibile e urgente che il Presidente della Giunta della Regione Valle d'Aosta ha adottato al dichiarato scopo di sospendere, per la pratica della monticazione da svolgersi nella estate 1990, l'ingresso nel territorio regionale di ovini e caprini provenienti da altre regioni, onde prevenire occasioni di contagio della brucellosi a danno dei propri allevamenti.

6. — Contrariamente a quel che suppone la ricorrente, non può essere contestata l'attribuzione del suddetto potere di ordinanza al Presidente della Giunta valdostana, in considerazione del rilievo che l'art. 32, primo comma, della legge n. 833 del 1978 conferisce il predetto potere al Ministro della sanità ogni volta che il relativo provvedimento debba riferirsi «all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni». In realtà, ciò che rileva ai fini della determinazione spaziale del potere in contestazione e della correlativa ripartizione di competenze fra Stato e regioni è l'ambito di applicazione proprio del provvedimento stesso — ambito che nel caso coincide con l'intero territorio regionale —, e non già la produzione degli effetti limitativi che si riverberano su soggetti che si trovino in regioni diverse.

Il potere di ordinanza regionale a fini di polizia veterinaria è, infatti, preordinato alla tutela della sanità degli animali appartenenti alla regione titolare di quel medesimo potere. Sicché, come questa Corte ha affermato in via di principio (v. sent. n. 201 del 1987), ove la concreta situazione di fatto cui occorre far fronte lo richieda (come, ad esempio, nel caso di una totale e accertata sanità del proprio bestiame e di una diffusione di malattie infettive a carattere epizootico nelle restanti regioni), non si può escludere, al fine di proteggere la sanità del patrimonio zootecnico o di alcune specie di animali sottoposti alle proprie competenze, che una certa regione possa impedire l'ingresso nel proprio territorio di determinati animali provenienti da altre regioni.

Per i profili considerati, non si può condividere il dubbio che l'ordinanza impugnata non rientri fra i poteri che l'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978, attribuisce al Presidente della Giunta regionale, poteri che concernono l'adozione, in materia di polizia veterinaria, di provvedimenti di carattere contingibile e urgente, aventi come proprio ambito di applicazione il territorio regionale o parte di esso comprendente più comuni.

7. — Ciò non di meno, l'ordinanza del Presidente della Giunta valdostana, oggetto del conflitto di attribuzione in esame, costituisce un cattivo esercizio del potere previsto dal citato art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978 e pertanto comporta, sotto l'aspetto considerato, una menomazione dell'autonomia e delle posizioni garantite dall'art. 120 della Costituzione a ciascuna delle altre regioni.

Il potere di ordinanza disciplinato dall'art. 32, appena menzionato, è un potere di necessità e di urgenza che, comportando una deroga eccezionale all'ordinario regime degli atti normativi e amministrativi, può essere svolto in casi di particolare gravità tassativamente previsti dalla legge. In relazione al caso sottoposto a questo giudizio, esso autorizza il Presidente della Giunta regionale ad adottare, nei limiti spaziali della propria competenza, tutte le misure ritenute indispensabili al fine di prevenire pericoli gravi alla sanità degli animali in presenza di diffusi e attuali fenomeni epizootici. Ciò significa che, allo scopo di non rientrare fra i provvedimenti regionali impositivi di limiti arbitrari e irragionevoli alla libera circolazione delle cose, vietati dall'art. 120 della Costituzione, l'ordinanza impugnata avrebbe dovuto essere adottata, innanzitutto, in presenza di una situazione fattuale di necessità e urgenza, involgente gravi pericoli alla accertata sanità del patrimonio zootecnico regionale; essa, inoltre, avrebbe dovuto contenere le misure strettamente necessarie rispetto al fine di prevenire la diffusione del contagio fra le specie animali soggette alla epizootia indicata. Ma, poiché né l'una circostanza appare minimamente provata, né l'altro requisito appare rispettato, l'ordinanza del Presidente della Giunta regionale valdostana, oggetto dell'attuale giudizio, si risolve in un esercizio illegittimo del potere di necessità e di urgenza previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978, un esercizio che comporta una menomazione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle altre regioni.

Più in particolare, nell'ordinanza impugnata non sussiste alcun elemento che possa indurre a ritenere che, quando essa fu emanata, si era in presenza di una situazione di fatto che, per la gravità del pericolo di contagio nei confronti di allevamenti sicuramente sani e per la necessità e urgenza del provvedere, fosse tale da costituire una sufficiente giustificazione per l'esercizio del potere attribuito al Presidente della Giunta regionale dal ricordato art. 32. Nella premessa dell'ordinanza, infatti, c'è soltanto un generico riferimento alla «particolare situazione sanitaria degli allevamenti della nostra regione per quanto attiene all'infezione di natura brucellare» e al particolare rischio di contagio che gli animali al pascolo corrono nel periodo estivo, nonché un generale richiamo alla maggiore possibilità di trasmissione della brucellosi fra gli ovini e i caprini rispetto a quella riscontrabile presso altri animali. Inoltre, nella parte dispositiva, l'ordinanza impugnata contiene un divieto che colpisce indiscriminatamente tutti gli ovini e i caprini provenienti da altre regioni italiane, e non già soltanto gli allevamenti o gli animali che non siano stati qualificati come indenni o ufficialmente indenni dalla brucellosi da parte delle autorità legittimamente investite in ciascuna regione dei relativi poteri di accertamento. Sicché, anche sotto questo ulteriore profilo, l'atto impugnato impone un divieto arbitrario e contrario al principio di cooperazione, essendo quel divieto sproporzionato e privo di ogni ragionevole connessione rispetto alle finalità che, in base all'art. 32 della legge n. 833 del 1978, giustificano l'esercizio del potere di ordinanza attribuito al Presidente della Giunta regionale in materia di polizia veterinaria.

In relazione al complesso delle ragioni appena indicate, l'ordinanza oggetto dell'attuale conflitto di attribuzione si rivela direttamente contrastante con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dal momento che contiene misure le quali, violando il divieto costituzionale di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione dei beni fra le regioni, finiscono per prevedere un arbitrario privilegio a favore degli allevatori valdostani.

Resta assorbito ogni altro profilo di ricorso proposto dalla Regione Piemonte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta alla Regione Valle d'Aosta adottare un'ordinanza contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 32, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), diretta a vietare, limitatamente all'anno 1990 e alla pratica della monticazione, l'introduzione nel proprio territorio di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane,

e, conseguentemente, annulla l'ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Valle d'Aosta 15 marzo 1990, n. 342.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 52

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Fallimento - Concordato preventivo - Socio receduto - Scelta, formazione e approvazione del piano - Non consentita partecipazione - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.****(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 147, 160 e 161, in correlazione con gli artt. 2269, 2290 e 2293 del c.c.).****(Cost., artt. 3 e 24).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELLI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 147, 160 e 161 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in correlazione agli artt. 2269, 2290 e 2293 del codice civile, promosso con ordinanza emessa il 22 maggio 1990 dalla Corte d'appello di Salerno nel procedimento civile vertente tra Gambardella Gabriele e Cappuccio Franco, iscritta al n. 457 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 28 novembre 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Salerno, con sentenza 27 marzo 1975, ha dichiarato il fallimento della s.n.c. Gambardella Gabriele & Figli. Successivamente, ad istanza del curatore, con sentenza 16 luglio 1976, ha esteso il fallimento a Gambardella Gabriele il quale, dal 12 al 14 aprile 1974, aveva posseduto, per acquisto fattone, una quota sociale di 8/96 ed era stato, quindi, socio illimitatamente responsabile delle obbligazioni sociali anteriori al suo recesso, le quali avevano determinato anch'esse lo stato di insolvenza della società. Il Gambardella ha proposto opposizione al fallimento ma il Tribunale l'ha rigettata.

La Corte di appello di Salerno, su appello ed ad istanza dello stesso Gambardella, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 147, 160 e 161 della legge fallimentare in correlazione agli artt. 2269, 2290 e 2293 del codice civile. Ha osservato che le suddette norme, poichè non contengono nè la previsione della facoltà anche dei soci receduti di partecipare alla formazione della maggioranza per la scelta e l'approvazione del concordato preventivo, da proporre per evitare il fallimento, nè del diritto di avanzare singolarmente la detta proposta, violerebbero:

a) l'art. 3 della Costituzione per la evidente disparità di trattamento tra soci attuali e soci receduti in quanto, pur essendo gli uni e gli altri illimitatamente responsabili, solo i receduti sono assoggettati al fallimento senza che abbiano alcuna possibilità di evitarlo;

b) l'art. 24 della Costituzione perchè al socio receduto non è attribuito il diritto di evitare l'estensione del fallimento con lo stesso mezzo (concordato preventivo) che è concesso agli altri soci.

2. — L'ordinanza è stata ritualmente comunicata, notificata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

2.1 — Nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri che ha concluso per l'inammissibilità o quanto meno per la infondatezza della questione.

Ha rilevato che, anche quando si pervenisse all'ammissibilità del concordato preventivo ad istanza di un soggetto diverso dall'imprenditore in istato di insolvenza (art. 160, primo comma, legge fallimentare), dovrebbe superarsi la palese irrilevanza di una proposta di concordato preventivo cronologicamente successiva al fallimento della società, la quale proposta tutt'al più potrebbe portare alla chiusura del fallimento per sopravvenuta sufficienza dell'attivo (art. 118 legge fallimentare) oppure ad un concordato successivo (art. 124 legge fallimentare), ma, in nessun caso, all'accoglimento dell'opposizione alla sentenza estensiva del fallimento. Ha, poi, asserito che l'esame di una eventuale proposta di concordato preventivo da parte degli organi competenti e la emanazione di una pronuncia su detta proposta non costituiscono di per sé presupposti per la legittimità di una sentenza dichiarativa di fallimento, essendo la procedura fallimentare del tutto autonoma rispetto a quella relativa alla detta proposta, per quanto riguarda l'accertamento della insolvenza.

Ha rilevato, inoltre, il contrasto tra la motivazione ed il dispositivo dell'ordinanza di rimessione, censurandosi nell'una la mancata previsione dei diritti del socio receduto e nell'altro omettendosi la menzione dell'art. 152 della legge fallimentare nonostante il suo coinvolgimento nella censura e denunciandosi, invece, la norma che consente la estensione del fallimento, sulla cui legittimità non sembra avanzato in motivazione alcun dubbio. Infine, nel merito ha rilevato la impossibilità della partecipazione di *ex* soci alla formazione della maggioranza di cui all'art. 152 della legge fallimentare perché essi non rappresentano, nell'attualità, nessuna quota di capitale sociale mentre la presentazione da parte degli stessi di una autonoma proposta di concordato preventivo sembrerebbe consentita dalla vigente normativa.

Considerato in diritto

1. — La Corte di appello di Salerno dubita della legittimità costituzionale degli artt. 147, 160 e 161 della legge fallimentare, in correlazione agli artt. 2269, 2290 e 2293 del codice civile, nella parte in cui non consentono al socio, che, sebbene receduto, è soggetto, siccome illimitatamente responsabile, all'estensione del fallimento della società, di partecipare alla formazione della maggioranza per la scelta e l'approvazione del concordato preventivo da proporre per evitare il fallimento o, quanto meno, di formulare idonea, autonoma proposta di concordato preventivo.

A parere della Corte remittente risulterebbero violati l'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che si determina tra i soci receduti e gli altri soci cui detta partecipazione è consentita e l'art. 24 della Costituzione per la compressione dei diritti dei soci receduti ai quali non è concesso lo stesso mezzo accordato agli altri soci per evitare le conseguenze pregiudizievoli del fallimento.

2. — La questione è inammissibile.

Invero, non può dubitarsi che le attuali norme che regolano il fallimento creino una disparità di trattamento fra i soci attuali della società e i soci receduti, egualmente illimitatamente responsabili per le obbligazioni contratte durante la vigenza del loro stato di socio, le quali hanno anch'esse contribuito a determinare la insolvenza della società, onde la legittimità della estensione nei loro confronti del fallimento della società. Per essi, le norme vigenti non prevedono alcun rimedio per evitare la suddetta estensione e le gravi conseguenze, materiali e morali che ne derivano, a differenza di quanto avviene per i soci «attuali». Ai soci receduti non è consentita la partecipazione all'assemblea dei soci per l'approvazione della proposta e delle condizioni del concordato preventivo (art. 152 legge fallimentare), mentre possono fare proposta di concordato solo dopo la dichiarazione di fallimento della società (art. 154 legge fallimentare), secondo l'interpretazione delle relative norme da parte della Corte remittente.

Inoltre, nel sistema attuale non sembra possibile una ulteriore proposta di concordato preventivo dopo che sia intervenuta la dichiarazione di fallimento. Mentre la possibilità di un concordato dopo la dichiarazione di fallimento, esteso anche ai soci receduti, secondo il disposto dell'art. 154 legge fallimentare, non sembra del tutto appagante, in quanto restano egualmente gli effetti gravemente pregiudizievoli che ha già prodotto la intervenuta dichiarazione di fallimento.

3. — D'altro canto, non può disconoscersi che l'eventuale concordato preventivo offerto dal socio receduto potrebbe arrecare vantaggi agli stessi creditori della società, i quali potrebbero ottenere il pagamento dei loro crediti o per intero o per una percentuale maggiore di quella che possono ottenere alla chiusura del fallimento, evitando, comunque, la più lunga e dispendiosa procedura fallimentare concorsuale. Ma la scelta del rimedio più efficace nella gamma delle sussistenti possibilità spetta necessariamente alla discrezionalità del legislatore, donde la inammissibilità della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 147, 160 e 161 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in correlazione agli artt. 2269, 2290 e 2293 del codice civile, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, sollevata dalla Corte di appello di Salerno con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0149

N. 53

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Ambiente - Regione Lombardia - Emissioni inquinanti - Contenimento - Determinazione, aggiornamento delle linee guida per gli impianti industriali - Deliberazione e fissazione dei valori minimi di emissione - Spettanza allo Stato.

Ambiente - Regione Lombardia - Emissioni inquinanti - Contenimento - Provvedimenti amministrativi regionali difformi dalle linee guida e dai valori minimi e massimi fissati dallo Stato - Cessazione dell'efficacia - Non spettanza allo Stato - Annullamento dell'art. 6 del decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990.

Ambiente - Regione Lombardia - Emissioni inquinanti - Contenimento - Valori limite - Criteri di determinazione - Inammissibilità.

(Decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990, art. 4).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 28 settembre 1990, depositato in Cancelleria l'8 ottobre 1990, per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione agli artt. 2, quinto comma, 4, sesto comma, e 6, primo, secondo e terzo comma, del decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990, intitolato «Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione», ed iscritto al n. 33 del registro conflitti 1990;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione Lombardia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990, intitolato «Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione», domandando che sia dichiarata l'incompetenza dello Stato in relazione ai poteri esercitati con gli artt. 2, quinto comma, 4, sesto comma, e 6, primo, secondo e terzo comma, del suddetto decreto, articoli dei quali chiede consequenzialmente l'annullamento. La ricorrente ritiene, infatti, che con le disposizioni appena citate lo Stato abbia violato gli artt. 117 e 118 della Costituzione, nell'attuazione ad essi data dall'art. 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dall'art. 4 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, che attribuiscono alle regioni la tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico.

Ad avviso della ricorrente, oltre che tardivo, ripetitivo e incompleto, il decreto ministeriale impugnato, il quale è stato emanato a norma dell'art. 3, secondo comma, del d.P.R. n. 203 del 1988, conterrebbe una puntuale violazione dell'art. 4, primo comma, lettera *d*), del medesimo decreto n. 203 del 1988, nel disporre, all'art. 2, quinto comma, che le regioni possono fissare i valori limite di emissione «per le sole sostanze previste» nello stesso decreto ministeriale o in altri emanati allo stesso titolo, anziché per tutte le sostanze emesse nell'atmosfera, come sembrerebbe richiesto dal citato art. 4, che, nel punto prima ricordato, significativamente tiene fermi, in assenza di determinazioni regionali, i valori di emissione definiti nelle linee guida. A conferma di ciò, la ricorrente rammenta l'esistenza a livello comunitario di un principio, ora codificato negli artt. 130 e 100 A, terzo comma, del Trattato CEE, introdotti con l'Atto Unico del 1986, relativo alla «concorrenza» fra Comunità, Stato e regioni al fine del raggiungimento della massima tutela ambientale possibile.

Sempre ad avviso della ricorrente, illegittimo sarebbe altresì l'art. 4, sesto comma, del decreto impugnato, il quale dispone che «un valore limite di emissione si intende rispettato quando risulta inferiore o uguale al valore medio dei risultati ottenuti dall'analisi dei campioni prelevati (...)». Tale disposizione, letteralmente intesa, sembrerebbe dire che le emissioni di un impianto, nel loro valore medio, possano superare i valori limite di emissione, dal momento che questi si intendono rispettati se risultano eguali o inferiori al valore medio. In realtà, per essere legittimo, l'articolo impugnato dovrebbe disporre, secondo la ricorrente, che il valore limite è rispettato se il valore medio di emissione è ad esso valore limite eguale o inferiore, vale a dire se questo non è superato.

Infine, la Regione Lombardia ritiene lesivo delle proprie competenze l'art. 6 del decreto impugnato. Nei suoi primi due commi, tale articolo prevede, rispettivamente: *a*) che con l'entrata in vigore del decreto impugnato «cessano di avere efficacia i provvedimenti regionali difformi da quanto stabilito nel decreto medesimo»; *b*) che le regioni possono riapprovare in tutto o in parte i provvedimenti preesistenti che riguardino valori-limite più restrittivi, ma solo «in relazione a determinate aree» o «per talune categorie di impianti che richiedano la determinazione di particolari condizioni di costruzione o di esercizio».

Secondo la ricorrente, non avrebbe alcun fondamento giuridico — o, quantomeno, questo non si rinviene né nell'art. 4 del d.P.R. n. 203 del 1988, né nel d.P.C.M. 21 luglio 1989 — la pretesa ministeriale di far decadere *hic et nunc* tutti i provvedimenti regionali difformi da quanto previsto nel decreto impugnato, senza nemmeno distinguere tra provvedimenti regionali più o meno restrittivi. Questa disposizione, continua la ricorrente, verrebbe a creare un illegittimo «effetto ghiottina», che produrrebbe immediatamente un «vuoto» provvedimentale, per il quale, incongruamente, centinaia di provvedimenti decadrebbero e dovranno di volta in volta essere nuovamente riadottati. Più corretto sarebbe stato, secondo la ricorrente, che si fosse lasciato svolgere il principio già esistente, e riformulato nel secondo comma dell'articolo in esame, che impone alle regioni di adeguarsi alla normativa statale.

Un'ulteriore illegittimità sussisterebbe in relazione all'art. 6, secondo comma, in quanto, in difformità dall'art. 4, primo comma, lettera *e*), del d.P.R. n. 203 del 1988, che autorizza le regioni a fissare valori limite delle emissioni più restrittivi dei valori minimi definiti nelle linee guida «per zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale», la disposizione impugnata concede la stessa facoltà «in relazione a determinate aree» o per talune categorie di impianti richiedenti particolari condizioni di costruzione e di esercizio.

Infine, ad avviso della ricorrente, sarebbe illegittimo anche l'art. 6, terzo comma, il quale creerebbe un grave «vuoto» di tutela ambientale, considerato che per esso le disposizioni regionali più restrittive cessano di avere efficacia «comunque dal 30 aprile 1991», anche in assenza dei piani di risanamento previsti dall'art. 4, lettera *e*, del d.P.R. n. 203 del 1988.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio chiedendo che il ricorso sia dichiarato per più profili inammissibile e, comunque, non fondato.

Inammissibili sarebbero, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le censure relative all'art. 2, quinto comma, e all'art. 4, sesto comma: le prime, infatti, concernerebbero il merito della disposizione e non inciderebbero sulle competenze regionali; le altre, invece, si risolverebbero semplicemente in una critica della formulazione tecnica di quanto disposto.

Non fondate sarebbero, in ogni caso, le contestazioni mosse all'art. 2, quinto comma, considerato che quest'ultimo riprodurrebbe sostanzialmente la ripartizione di competenze già disposta dall'art. 4 del d.P.R. n. 203 del 1988, che questa Corte ha ritenuto non contraria a Costituzione con la sentenza n. 101 del 1989. Secondo tale ripartizione, confermata dal d.P.C.M. 21 luglio 1989, allo Stato spettano la fissazione delle linee guida, la determinazione dei valori minimi e massimi di emissione, nonché l'individuazione dei criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti rispetto alla nuova normativa. È solo all'interno di questo quadro che le regioni possono adottare le proprie determinazioni, soprattutto per quanto riguarda la fissazione dei valori di emissione, salvo i poteri derogatori ad esse attribuiti in relazione alle zone particolarmente inquinate o a specifiche esigenze di tutela ambientale, ove ciò si renda necessario per l'attuazione dei piani di risanamento. In base a ciò, l'art. 2 del decreto impugnato ha definito le linee generali di contenimento delle emissioni limitatamente agli impianti esistenti e con riferimento a un notevole numero di sostanze, anche se non esaustive di tutti i fenomeni inquinanti (tanto che sono espressamente previsti successivi aggiornamenti e integrazioni). In altri termini, in sede di prima regolamentazione e in presenza di una tecnologia ancora in fase di perfezionamento e non definita nelle sue concrete possibilità antinquinamento, non sono state imposte agli imprenditori scelte di specifiche tecnologie, ma, oltre all'indicazione di alcuni criteri generali, sono stati fissati solamente i valori minimi e massimi di emissione per le sostanze inquinanti, di notevole numero, per le quali le conoscenze scientifiche consentono un'adeguata valutazione degli effetti nocivi. Su tali premesse, conclude l'Avvocatura dello Stato, le potestà regionali possono venir esercitate soltanto all'interno dei parametri fissati dallo Stato e soltanto dopo che questi siano stati definiti per tutto il territorio nazionale, onde non creare disparità di condizioni nella concorrenza fra le imprese (v. sent. n. 101 del 1989 di questa Corte).

Del pari infondata sarebbe pure la censura mossa all'art. 4, sesto comma, poiché tale disposizione, secondo l'Avvocatura dello Stato, tenderebbe semplicemente a disciplinare la tecnica di controllo del rispetto dei valori limite di emissione, nel senso che la verifica ivi prevista dovrebbe esser fatta con riferimento al valore medio dei risultati ottenuti dall'analisi dei campioni prelevati.

Infine, relativamente alle censure mosse all'art. 6, l'Avvocatura dello Stato osserva che le disposizioni impugnate salvaguardano pienamente le competenze delle regioni, consentendo a queste di riesaminare la propria normativa alla luce delle nuove disposizioni statali e di rimettere in vigore valori limite più restrittivi in considerazione delle particolari esigenze locali.

3. — Nel corso della discussione orale nella pubblica udienza, mentre la Regione Lombardia ha sottolineato che nel decreto impugnato non sono stabilite le linee guida per la determinazione delle quali il Ministro dell'ambiente era autorizzato ad adottare l'atto contestato, l'Avvocatura dello Stato, invece, ha osservato che all'art. 6 del decreto impugnato dovrebbe riconoscersi un valore meramente dichiarativo, nel senso che le disposizioni ivi contenute sarebbero una conseguenza dell'esigenza che, dovendo esserci una previa disciplina statale, è solo in relazione a quest'ultima che dovrebbe verificarsi l'incompatibilità e la conseguente cessazione di efficacia delle disposizioni regionali.

Considerato in diritto

1. — La Regione Lombardia ha elevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990 (Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione), chiedendo, sul presupposto che lo Stato abbia illegittimamente esercitato i poteri svolti con gli artt. 2, quinto comma, 4, sesto comma, e 6, primo, secondo e terzo comma, che questi ultimi siano annullati. La ricorrente, infatti, ritiene che le disposizioni appena citate abbiano menomato le competenze in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico, attribuite alle regioni dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dall'art. 4 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203.

2. — Il primo profilo di contestazione delle competenze esercitate dallo Stato con il decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990 concerne l'art. 2, quinto comma, del medesimo decreto, il quale dispone testualmente che «le regioni fissano i valori limite di emissione ai sensi dell'art. 4, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, per le sole sostanze previste dal presente decreto e da altri decreti emanati ai sensi dell'art. 3, comma secondo, lettera a), del citato decreto del Presidente della Repubblica». Secondo la Regione Lombardia, tale disposizione violerebbe l'art. 4, primo comma, lettera d), del decreto n. 203 del 1988, in quanto prevede che le regioni fissino i valori limite «per le sole sostanze previste dal presente decreto», o da altri decreti emanati allo stesso titolo, e non per tutte le sostanze nocive emesse nell'atmosfera, come esigerebbe il citato art. 4, lettera d), che, nell'ultima parte, sembra riferirsi a limiti da valere in ogni caso.

La censura proposta è priva di fondamento.

2.1. — Come questa Corte ha riconosciuto in una precedente pronunzia (v. sent. n. 101 del 1989), la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni in relazione alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico è data essenzialmente dal d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, emanato in attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203.

Sulla base dell'art. 3, comma secondo, di tale atto legislativo il Ministro dell'ambiente, nel rispetto delle vigenti norme di legge e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a fissare e aggiornare i valori limite e i valori guida della qualità dell'aria validi per tutto il territorio nazionale (ora vigente come d.P.C.M. 21 luglio 1989), è chiamato a determinare e ad aggiornare, con proprio decreto, «le linee guida per il contenimento delle emissioni, nonché i valori minimi e massimi di emissione» (lettera *a*), e a stabilire, sempre con proprio decreto, «i criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti» rispetto alla nuova normativa (lettera *d*).

Ai sensi del successivo art. 4, le regioni sono competenti a fissare «i valori delle emissioni di impianti, sulla base della migliore tecnologia disponibile e tenendo conto delle linee guida fissate dallo Stato e dei relativi valori di emissione» (lettera *d*), salva la facoltà, per le stesse, di stabilire valori limite delle emissioni più restrittivi dei valori minimi di emissione definiti nelle linee guida in relazione a zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale, nell'ambito dei piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del proprio territorio (lettera *e*).

Lo stesso d.P.R. n. 203 detta, inoltre, una specifica disciplina per gli impianti esistenti prevedendo un sistema di autorizzazioni provvisorie finalizzato al contenimento delle emissioni entro i limiti fissati dalla normativa statale e dalle prescrizioni regionali.

Il successivo atto di indirizzo e coordinamento approvato con il d.P.C.M. 21 luglio 1989, oltre a richiamare la medesima ripartizione delle competenze e a ribadire che «le regioni stabiliscono i valori limite di emissione in via generale per categorie d'impianti e per sostanze inquinanti nel quadro delle linee guida e dei valori minimi e massimi stabiliti dallo Stato» (punto 5), prevede, sulla scorta di quanto disposto in via di principio dal d.P.R. n. 203 del 1988, un articolato regime tanto per quel che riguarda l'esercizio delle competenze regionali (punti 6 e 7), quanto per quel che riguarda il progressivo adeguamento degli impianti esistenti alle prescrizioni poste sia a livello statale sia a livello regionale (punti 14 e seguenti).

Il punto 6 determina, infatti, un regime provvisorio, in attesa della emanazione dei decreti ministeriali di fissazione delle linee guida e dei valori minimi e massimi di emissione, stabilendo che le autorizzazioni devono essere rilasciate sulla base dell'osservanza delle norme contenute nel d.P.R. n. 203 del 1988, di altri atti normativi e di indirizzo ivi indicati e delle leggi regionali vigenti anteriormente al ricordato d.P.R. n. 203. Successivamente alla emanazione da parte dello Stato delle linee guida per il contenimento delle emissioni e dei valori limite minimi e massimi di emissione (punto 7), le autorizzazioni regionali debbono essere rilasciate nel rispetto delle prescrizioni poste dallo Stato, salvo che non si tratti di emissioni inquinanti per le quali non esistano specifici valori limite di emissione, al cui riguardo le regioni sono tenute a conformare le autorizzazioni ai limiti previsti per sostanze similari dal punto di vista chimico e degli effetti biologici e ambientali.

Per quanto riguarda il graduale adeguamento degli impianti esistenti agli obiettivi di contenimento delle emissioni in relazione alle caratteristiche e allo stato degli impianti stessi (migliori tecnologie disponibili, oneri economici, volume annuale di produzione, ammortamento e durata della vita residua dell'impianto, eventuali rilocalizzazioni, ampliamenti o riduzioni di attività produttiva, etc.), il punto n. 14 del d.P.C.M. 21 luglio 1989, in diretta attuazione degli artt. 12 e 13 del d.P.R. n. 203 del 1988, dispone che «indipendentemente dalla emanazione del decreto di cui all'art. 3, comma secondo, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 203 e dalla presentazione del progetto di adeguamento (...), la regione, in conformità al disposto di cui al punto n. 6, può rilasciare un'autorizzazione provvisoria, con la quale stabilisce contestualmente i limiti di emissione provvisori per l'impianto, i metodi di campionamento e analisi, le prescrizioni tecniche attraverso le quali ottenere una riduzione delle emissioni, nonché i tempi e i modi per l'adeguamento degli impianti», tempi e modi che in ogni caso «dovranno conformarsi alle linee guida statali, ove emanate».

L'autorizzazione provvisoria è sostituita da quella definitiva, sia quando le prescrizioni contenute nella stessa siano state osservate, sia quando sia inutilmente decorso il termine concesso alle autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione provvisoria e l'impresa interessata abbia eseguito il progetto di adeguamento degli impianti esistenti (art. 13, terzo comma, d.P.R. n. 203 del 1988). In questi casi, la regione può dettare prescrizioni integrative, tenendo anche conto della fissazione dei valori limite della qualità dell'aria e delle emissioni, sempreché tale fissazione sia stata compiuta dallo Stato.

2.2. — Dall'insieme delle disposizioni citate si deduce un quadro normativo estremamente preciso nella ripartizione delle competenze e particolarmente attento ad assicurare che gli enti investiti delle competenze in materia di protezione dell'ambiente siano messi nella condizione di apprestare forme di tutela realistiche ed effettive.

Sotto il primo profilo, infatti, il d.P.R. n. 203 del 1988 ha distribuito le competenze fra Stato e regioni, non già ritagliando per l'uno e per le altre distinti ambiti oggettivi, ma ammettendo i poteri dell'uno e delle altre nello stesso settore materiale e dividendoli secondo il loro grado di astrattezza. In tal modo, mentre ha attribuito allo Stato la determinazione delle linee guida e dei valori minimi e massimi di emissione per ogni tipo di sostanze inquinanti, nello stesso tempo ha conferito alle regioni la fissazione dei valori di emissione per categorie di impianti e per sostanze inquinanti nel quadro delle direttive e dei limiti (minimi e massimi) posti dallo Stato. In altri termini, poiché le competenze regionali possono essere esercitate all'interno degli spazi posti dallo Stato nello svolgimento delle proprie attribuzioni, non si può non condividere l'affermazione fatta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale le regioni sono poste in grado di esercitare le competenze previste dall'art. 4 del d.P.R. n. 203 del 1988 soltanto dopo che lo Stato abbia determinato i valori limite, minimi e massimi, di propria spettanza.

Questa considerazione corrisponde, del resto, alla posizione generale che il d.P.R. n. 203 del 1988 assicura allo Stato. A norma dell'art. 3, secondo comma, lettera *d*), di tale decreto, a quest'ultimo spetta la determinazione dei criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti ai nuovi principi legislativi, in armonia con la configurazione normativa dello Stato come il soggetto che scandisce i tempi, oltretutto per l'applicazione delle modalità generali, per l'attuazione della complessiva tutela ambientale di fronte alle emissioni atmosferiche inquinanti. Esaminata alla luce dei principi costituzionali, la posizione dello Stato come ente di programmazione generale dell'adeguamento progressivo degli impianti esistenti ai nuovi principi posti in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico è tutt'altro che irrazionale. Essa, infatti, è pienamente giustificata tanto dal fatto che lo Stato è in possesso di strumenti ufficiali di conoscenza sulle caratteristiche inquinanti delle sostanze e sulle migliori tecnologie applicabili per contenerne o eliminarne la nocività, i quali sono incomparabilmente superiori a quelli disponibili da parte delle regioni, quanto dal fine di garantire sull'intero territorio nazionale un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza fra loro, onde non produrre arbitrarie disparità sulle ragioni dei costi aziendali in dipendenza di vincoli imposti in modo differenziato sia sotto il profilo spaziale, sia sotto quello temporale (v. anche sent. n. 101 del 1989).

Né si può dire, come adduce la ricorrente, che limitare la determinazione dei valori limite di emissione alle sole sostanze previste dal decreto impugnato o da altri adottati allo stesso titolo comporti una menomazione all'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico.

Le considerazioni già svolte e le norme citate nel punto precedente della motivazione portano, innanzitutto, ad affermare, contro gli argomenti proposti dalla ricorrente, che in materia opera un principio di gradualità nell'attuazione della tutela ambientale in ragione del complesso bilanciamento dei numerosi e contrastanti interessi in gioco, coinvolgente, da un lato, l'utilizzabilità di conoscenze scientifiche certe e di tecnologie efficaci e, dall'altro, il calcolo dei costi umani e sociali legati agli oneri economici comportati e, in particolare, alle riduzioni e alle rilocalizzazioni delle attività produttive, alle possibilità di sfruttamento degli impianti da tempo operanti, alle riconversioni della produzione e così via. Sicché non è affatto irrazionale, come osserva l'Avvocatura dello Stato, che, per un verso, in sede di prima definizione dei valori minimi e massimi di emissione, il Ministro dell'ambiente abbia fatto riferimento alle sostanze inquinanti, invero in numero non trascurabile, di fronte alle quali le conoscenze scientifiche e le tecnologie applicabili garantiscono un'effettiva e sicura tutela e, per altro verso, si sia lasciato alle regioni la libertà di scelta, da esercitarsi caso per caso in sede di autorizzazione, sui mezzi più opportuni e sulle tecnologie più adeguate per raggiungere in tempi realistici gli obiettivi posti.

Del resto, l'ampiezza del potere autorizzatorio attribuito alle regioni rivela, in modo decisivo, come non possa avere alcuno spazio la preoccupazione della ricorrente relativa alla possibile mancanza di tutela ambientale in conseguenza della delimitazione alle sole sostanze previste dal decreto impugnato della fissazione dei valori limite. Infatti, dal d.P.R. n. 203 del 1988 e dal successivo atto di indirizzo e coordinamento si deduce chiaramente, come si è mostrato nella illustrazione del quadro normativo vigente, che in relazione alle sostanze per le quali lo Stato non abbia fissato le linee guida e i valori di emissione minimi e massimi, la tutela ambientale è assicurata dalle regioni in sede di rilascio delle autorizzazioni.

3. — Inammissibile è la censura che la Regione Lombardia muove all'art. 4, sesto comma, del decreto impugnato, dal momento che i rilievi sollevati dalla ricorrente non hanno alcun rapporto con le norme costituzionali relative alla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico.

La Regione Lombardia, infatti, contesta la formulazione della disposizione impugnata, la quale, affermando che «un valore limite di emissione si intende rispettato quando risulta inferiore o uguale al valore medio dei risultati ottenuti dall'analisi dei campioni prelevati secondo le indicazioni del manuale U.N.I. CHIM. n. 158/88», lascia indubbiamente spazio, nella sua lettera, alla possibilità interpretativa che le emissioni di un impianto, nel loro valore medio, possano superare i valori limite di emissione. Ma, per quanto si possa condividere l'osservazione che tale disposizione sulla disciplina del metodo di campionamento non sia sufficientemente chiara allo scopo di affermare che il valore limite può esser considerato rispettato solo se non è superato dal valore medio di emissione, essa tuttavia non è in grado di involgere alcuna lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni.

4. — Se pure per motivi di carattere più generale di quelli adottati dalla ricorrente, va invece accolta la contestazione in relazione alle norme transitorie contenute nei primi tre commi dell'art. 6 del decreto impugnato.

Al primo comma, tale articolo dispone che con l'entrata in vigore del decreto considerato «cessano di avere efficacia i provvedimenti regionali difformi». Al secondo comma, lo stesso articolo autorizza le regioni interessate «a riapprovare in tutto o in parte i provvedimenti concernenti i valori limite più restrittivi, con proprie deliberazioni specificamente motivate, in relazione a determinate aree», nonché a fissare valori più restrittivi anche «per talune categorie di impianti che richiedano la determinazione di particolari condizioni di costruzione o di esercizio, ai sensi della lettera e) dell'art. 4 del d.P.R. n. 203/88». E, al terzo comma, dispone che i provvedimenti previsti dal comma precedente in riferimento alle aree determinate «cessano di aver efficacia alla data di entrata in vigore dei piani previsti all'art. 4, lettere a) ed e) del d.P.R. n. 203/88 e comunque dal 30 aprile 1991». Ad avviso della ricorrente, mentre il primo e terzo comma, con la disposta cessazione di efficacia di provvedimenti regionali, sarebbero illegittimi perché producono un «vuoto» o, comunque, un ritorno indietro rispetto a una preesistente tutela ambientale, il secondo comma, invece, lederebbe le competenze delle regioni sia per il fatto che autorizza queste ultime a una riapprovazione, ritenuta incongrua, di provvedimenti privati di efficacia dallo stesso decreto, sia perché violerebbe l'art. 4, lettera e), del d.P.R. n. 203 del 1988, il quale prevede la possibilità di limiti più restrittivi, non solo «per zone particolarmente inquinate», ma anche «per specifiche esigenze di tutela ambientale», senza alcuna limitazione territoriale.

L'insieme delle disposizioni contestate forma un sistema, nel senso che si tratta di un complesso di norme la cui giustificazione unitaria è data dalla statuizione della automatica cessazione di efficacia di tutti i provvedimenti regionali difformi dal decreto ministeriale impugnato. L'illegittimità, sotto il profilo della lesione delle competenze regionali, del sistema di norme appena descritto deriva, prima di ogni altra cosa, dal principio che in una Costituzione rigida, come la nostra, che conferisce alle autonomie regionali un carattere politico e che connota la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni come un elemento essenziale della struttura pluralistica dell'ordinamento, direttamente incardinato nella Carta fondamentale e garantito dalla giurisdizione costituzionale, non può lo Stato togliere, con un proprio atto amministrativo, l'efficacia giuridica di provvedimenti adottati dalle amministrazioni regionali.

Più precisamente, qualunque possa essere la qualificazione giuridica da attribuire alla cessazione di efficacia prevista, la fattispecie oggetto di questo giudizio è data da un atto di amministrazione attiva dello Stato che opera direttamente su provvedimenti amministrativi regionali privandoli dell'efficacia loro propria. In realtà, nel campo amministrativo, un potere del genere può essere legittimamente esercitato da soggetti che (attualmente) posseggono la stessa competenza che sta (o stava) a base dell'adozione degli atti colpiti o da soggetti che sono gerarchicamente sovraordinati a quelli che abbiano adottato gli atti medesimi. Tuttavia, la base costituzionale della divisione fra l'ordinamento statale e quello regionale e fra le rispettive sfere di attribuzione, oltretutto la natura politica dell'autonomia riconosciuta alle regioni, precludono, con riferimento al caso esaminato, ogni possibilità all'una e all'altra ipotesi.

In breve, come questa Corte ha chiaramente affermato nella sentenza n. 229 del 1989 (punto n. 6 della motivazione), per non considerare illegittima l'ipotesi di un atto di amministrazione attiva dello Stato che puntualmente pone nel nulla provvedimenti amministrativi regionali «occorrerebbe muovere dall'accettazione di una visione monolitica dell'amministrazione pubblica (...), visione certamente incompatibile con il disegno pluralista tracciato dalla Carta repubblicana, dove la valutazione anche politica di larga parte degli interessi locali risulta affidata alla competenza delle Regioni e delle Province autonome, con apparati distinti da quelli del Governo e dell'amministrazione centrale».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato deliberare, con decreto del Ministro dell'ambiente, la determinazione e l'aggiornamento delle linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione per le sostanze inquinanti previste dal decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990 (Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione);

Dichiara che non spetta allo Stato disporre, con decreto del Ministro dell'ambiente, la cessazione dell'efficacia dei precedenti provvedimenti amministrativi regionali difformi dalle linee guida e dai valori minimi e massimi fissati con decreto del Ministro dell'ambiente, e, conseguentemente, annulla l'art. 6 del predetto decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990;

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Lombardia nei confronti dello Stato in relazione all'art. 4 dello stesso decreto del Ministro dell'ambiente 12 luglio 1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0150

N. 54

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento - Piccole imprese commerciali - Esclusione - Razionalità - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.

(R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma, ultima disposizione).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, ultima proposizione, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa); promosso con ordinanza emessa il 15 maggio 1990 dal Tribunale di Savona nel procedimento su istanze di fallimento proposte da Ottoboni Monica ed altri contro la Ditta Fratelli Fontana, iscritta al n. 504 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto in fatto

1. — Ottoboni Monica ed altri hanno chiesto al Tribunale di Savona di dichiarare il fallimento della Ditta Fratelli Fontana. Con ordinanza del 15 maggio 1990 (R.O. n. 504 del 1990) il Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare), nella parte in cui, dopo avere escluso dalla procedura fallimentare i piccoli imprenditori, dispone che «in nessun caso sono considerate piccoli imprenditori le società commerciali».

Il giudice remittente, premesso che nella fattispecie si tratta di una piccola società di fatto, il cui capitale si compone delle scorte consistenti in confezioni e delle attrezzature indispensabili per la vendita, e che il locale in cui si esercita l'attività commerciale è condotto in locazione, ha rilevato che la interpretazione letterale della disposizione *de qua*, secondo cui la esclusione dal fallimento riguarda solo i piccoli imprenditori individuali e non anche le piccole imprese sociali, importa violazione dell'art. 3 della Costituzione. Infatti, applicandola alle società di persone, per le quali vige la regola della illimitata responsabilità patrimoniale dei soci, si crea una disparità di trattamento fra il piccolo imprenditore individuale, non soggetto al fallimento, ed i soci illimitatamente responsabili di una impresa sociale, anch'essi imprenditori, ai quali *ex art.* 147 legge fallimentare si può estendere il fallimento della società. La disparità di trattamento sarebbe tanto più grave in quanto, per giurisprudenza costante della Cassazione e dei giudici di merito, non sono soggetti al fallimento né gli artigiani né le società artigiane quando le dimensioni dell'impresa non superano certi limiti. Si fa specifico richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 94 del 1970 e 570 del 1989.

2. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza della questione.

Ha osservato che la figura della piccola società commerciale è ignota al nostro ordinamento, che riserva solo al piccolo imprenditore individuale un regime differenziato, incompatibile con quello proprio delle società commerciali; che le realtà poste a confronto non sono omogenee in quanto anche la posizione del socio illimitatamente responsabile non è riconducibile a quella dell'imprenditore; che, comunque, la disciplina *de qua* risponde ad una valutazione di politica economico-sociale incensurabile in sede di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. — La Corte è chiamata a verificare se l'art. 1, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui, ai fini dell'esclusione dalla procedura fallimentare, stabilisce che in nessun caso sono considerati piccoli imprenditori le società commerciali, violi l'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che creerebbe tra i piccoli imprenditori individuali e le piccole imprese commerciali, nonché tra queste ultime e le società artigiane, per consolidata giurisprudenza, escluse dal fallimento.

2. — La questione è inammissibile.

La sottoposizione alla procedura fallimentare delle società anche se di fatto e di modeste dimensioni trova adeguata giustificazione nella presunzione di speculazione e di profitto che ne ha determinato la costituzione. In via generale, quindi, la differenziazione tra le società ed il piccolo imprenditore individuale non è irrazionale.

2.1. — Non sussiste nemmeno omogeneità tra la situazione del piccolo imprenditore e quella dei soci di una società di persone anche se di modeste dimensioni. Invero, è soggetta al fallimento solo la società e ai soci illimitatamente responsabili può solo estendersi il suo fallimento. In altri termini, il fallimento del socio segue per legge quello della società, mentre rimane persino irrilevante il fatto che egli non sia imprenditore commerciale e versi o meno in istato di insolvenza. La estensione del fallimento è diretta ad impedire che il socio possa compiere atti di disposizione del suo patrimonio che, invece, deve servire a soddisfare i creditori sociali.

3. — Il diverso trattamento fatto alla società artigiana trova giustificazione nella natura e nel carattere di questo tipo di società, la quale gode di uno *status* particolare ed è soggetta ad una disciplina peculiare, la quale si applica, però, fino a che le sue dimensioni siano modeste. Se essa si ingrandisce, se la sua organizzazione si espande fino ad assumere le dimensioni di una vera e propria impresa commerciale o industriale, se il suo guadagno, in altri termini, assume i connotati del profitto, perde le caratteristiche di impresa artigiana ed è soggetta al fallimento in quanto è ritenuto prevalente il fine della speculazione e del profitto. Ciò avviene, del resto, anche per l'artigiano il quale è soggetto a fallimento quando si espande ed organizza la produzione su basi speculative.

4. — Per quanto riguarda il precedente giurisprudenziale invocato (sentenza Corte cost. n. 579 del 1989) si osserva che esso ha riguardato la legittimità costituzionale della norma della legge fallimentare che stabiliva un criterio fisso per la esclusione dalla soggezione al fallimento del piccolo imprenditore, cioè il limite di lire 900.000 del capitale investito nelle aziende, divenuto addirittura irrisorio per il mutamento dei valori monetari successivi all'emanazione della legge (1942). Tuttavia, alcune considerazioni svolte in quella sentenza possono valere anche per le società commerciali di modeste dimensioni. E cioè quelle relative alla entità dell'impresa, alle dimensioni della sua organizzazione e dei mezzi impiegati, agli effetti ed alle ripercussioni del dissesto nell'economia nazionale generale, alla utilità del ricorso alla procedura fallimentare per gli stessi creditori specie in relazione all'esiguità del patrimonio attivo, per la sua durata e le spese e, in genere, per la sua complessità, in relazione alla esiguità dell'attivo con il conseguente rischio della mancata realizzazione delle finalità di tutela degli interessi dei creditori.

Le dette considerazioni, però, attengono alla sfera della discrezionalità del legislatore perchè rientrano nell'ambito della generale politica economica e giudiziaria e a lui spetta la scelta di una delle varie soluzioni possibili.

Pertanto la questione va dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, ultima proposizione, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sollevata dal Tribunale di Savona con la ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0151

n. 55

Sentenza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensioni I.N.P.S. e pensioni erogate dallo Stato - Impignorabilità per crediti non qualificati - Richiamo alla sentenza n. 580/1989 - Razionalità - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 69; d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), e degli artt. 1 e 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Testo Unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 19 luglio 1990 dal Pretore di Firenze, nel procedimento civile vertente tra Viti Gabriella e S.p.A. Maxfinanziaria, iscritta al n. 658 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1990;

2) ordinanza emessa il 19 luglio 1990 dal Pretore di Firenze, nel procedimento civile vertente tra Bilancieri Silvano e S.r.l. Romanelli Finanziaria, iscritta al n. 659 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Ritenuto in fatto

1. — Con due ordinanze di analogo contenuto il Pretore di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153 («Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale»), nonché degli artt. 1 e 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 («Testo Unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni»), nella parte in cui dette norme non prevedono la pignorabilità, rispettivamente, delle pensioni erogate dall'INPS e di quelle corrisposte dallo Stato negli stessi limiti che l'art. 545 del codice di procedura civile prevede, per crediti non qualificati, in ordine alle retribuzioni percepite in virtù di rapporto di lavoro in corso.

2. — Dato atto che nella sentenza n. 231 del 1989 questa Corte ha rilevato che in materia di pensioni il regime generale è nel senso della impignorabilità (salve le eccezioni consentite), sia per il settore privato che per quello pubblico, il giudice remittente ritiene dubbia la legittimità costituzionale di tale regime non apparentodogli «sotto alcun profilo ragionevole l'attuale disparità di trattamento, quanto a garanzia patrimoniale nei confronti dei creditori, fra il debitore percettore di una retribuzione e il debitore percettore di una pensione».

A suo avviso, infatti, anche la pensione costituisce un reddito per colui che ne gode, a volte assai più cospicuo di tante retribuzioni, e, salve le percentuali di pignorabilità previste dall'art. 545 del codice di procedura civile, le retribuzioni sono tutte pignorabili senza previsione di fasce retributive minime non pignorabili.

In conclusione, il giudice *a quo* dubita della conformità a Costituzione delle dette norme per contrasto con l'art. 3, in ragione della asserita disparità di trattamento, quanto a responsabilità patrimoniale, fra percettori di retribuzione e percettori di pensione, e per contrasto con l'art. 24, poiché la tutela giurisdizionale di coloro che vantano crediti pecuniari nei confronti di percettori di pensione subirebbe concrete limitazioni.

Considerato in diritto

1. — Il Pretore di Firenze, con due ordinanze pronunciate in pari data, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e degli artt. 1 e 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, nella parte in cui dette norme non consentono la pignorabilità, rispettivamente, delle pensioni erogate dall'INPS e di quelle corrisposte dallo Stato, negli stessi limiti previsti dall'art. 545 del codice di procedura civile in ordine alla pignorabilità, per crediti non qualificati, delle retribuzioni percepite in virtù di rapporto di lavoro in corso.

Ad avviso del giudice remittente le norme impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, venendo a creare un'ingiustificata disparità di trattamento — quanto a responsabilità patrimoniale nei confronti dei creditori — fra percettori di pensione e percettori di retribuzione, nonché con l'art. 24 della Costituzione, per la limitazione di un'efficace tutela giurisdizionale di coloro che vantano crediti pecuniari nei confronti di pensionati.

Le due ordinanze sospettano d'incostituzionalità norme diverse di legge, tuttavia le questioni sollevate hanno il medesimo oggetto e sono prospettate con identiche argomentazioni: i giudizi possono quindi essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. — Le questioni non sono fondate.

Non sussiste, in primo luogo, alcun contrasto delle norme impugnate con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo di un diverso ed ingiustificato regime «quanto a responsabilità patrimoniale nei confronti dei creditori» fra il debitore pensionato e il debitore che percepisce una retribuzione. Come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare (v. sent. n. 580 del 1989), il diverso regime della pignorabilità delle pensioni non incide sul contenuto sostanziale della responsabilità patrimoniale del debitore, che resta sempre quello disciplinato dall'art. 2740 del codice civile («tutti i suoi beni presenti e futuri»), ma soltanto su di un particolare mezzo di esecuzione civile (pignoramento presso terzi) tra i tanti che consentono la realizzazione coattiva del diritto.

Può ancora aggiungersi che, ove la questione sollevata dovesse invece intendersi rivolta a censurare la possibilità stessa per il legislatore di disciplinare in maniera differenziata l'intervento degli strumenti di esecuzione civile sulle retribuzioni e sulle pensioni, neanche allora potrebbe ravvisarsi il denunciato contrasto con il principio di eguaglianza; invero la differenza di regime non è comunque irragionevole poiché trova fondamento nella intrinseca diversità di due situazioni giuridiche che rispondono a principi e finalità diversi, quali quelli espressi, rispettivamente, dagli artt. 36 e 38 della Costituzione.

Del resto, le recenti pronunce di questa Corte in materia si sono limitate, sinora, ad eliminare ingiustificate diseguaglianze tra il settore pubblico e quello privato, ma sempre all'interno delle due distinte categorie delle retribuzioni e delle pensioni (v. sentt. nn. 878 del 1988, 1041 del 1988, 572 del 1989, 115 del 1990 e 340 del 1990).

Né del pari può ravvisarsi una limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 della Costituzione, in base al rilievo che, ferma la possibilità della realizzazione coattiva del credito su tutti i beni del debitore, l'esclusione delle pensioni dal novero dei beni sequestrabili o pignorabili per il soddisfacimento di crediti non qualificati, è da ritenersi espressione della facoltà del legislatore, non preclusa dalla norma costituzionale invocata, di subordinare in alcuni casi l'esperimento del diritto del privato alla tutela di altri interessi generali o di preminente valore pubblico come, nel caso, quelli garantiti dall'art. 38 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nonché degli artt. 1 e 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Testo Unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni), sollevate entrambe, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Pretore di Firenze con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0152

n. 56

Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Richiesta di giudizio abbreviato - Dissenso del p.m. - Insindacabilità - Attribuzione della competenza al giudice istruttore - Sostituzione del giudice naturale precostituito, nel caso di specie, la Corte di assise - Palese contraddittorietà - Manifesta inammissibilità.

(D.Lgs. 23 luglio 1989, n. 271, artt. 247, quarto comma; c.p.p. 1988, artt. 438, primo comma, 440, primo comma, 438, 439, 440, 441, 442 e 443; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo art. 6).

(Cost., artt. 1, 3, 13, 24, 25, 76, 77, 101, 102 e 107).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 247, quarto comma, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), 438, primo comma, e 440, primo comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 25, 102 e 107 della Costituzione; 438, 439, 440, 441, 442, 443 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 21 maggio 1990 dal giudice istruttore presso il Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di Secondo Domenico ed altri, iscritta al n. 515 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 14 novembre 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto che il giudice istruttore presso il Tribunale di Firenze, nel procedimento penale a carico di Secondo Domenico ed altri, imputati di concorso nei delitti di tentato omicidio pluriaggravato e di strage, premesso che i detti imputati avevano ritualmente chiesto ad esso giudice istruttore la definizione del processo con il rito abbreviato ai sensi degli artt. 438 e segg. del codice di procedura penale, 245 e 247, quarto comma, del decreto legislativo 8 luglio 1989, n. 271, e che il pubblico ministero aveva espresso il suo dissenso, con ordinanza del 21 maggio 1990 (R.O. n. 515 del 1990) ha sollevato questione di legittimità costituzionale;

a) dell'art. 247, quarto comma, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, perchè in contrasto con gli artt. 3, 35, 102, 107 della Costituzione in quanto non prevede per il pubblico ministero l'obbligo della motivazione del mancato consenso alla richiesta di rito abbreviato e, di conseguenza, nega al giudice istruttore la possibilità di valutare tale dissenso e, nel caso in cui lo ritenga ingiustificato, di applicare a favore dell'imputato la riduzione di pena prevista dall'art. 442, secondo comma, del codice di procedura penale;

b) degli articoli 438, 439, 440, 441, 442 e 443 del codice di procedura penale e 247, quarto comma, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nelle parti in cui, per i reati attribuiti alla competenza della Corte di assise, giudice naturale precostituito per legge, prevedono che quest'ultima sia sostituita dal giudice per le indagini preliminari o dell'udienza preliminare ovvero dal giudice istruttore, per violazione degli artt. 1, 3, 13, 24, 25, 76, 77, 101, 102, 107 e 111 della Costituzione, 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo firmata a Roma il 14 novembre 1950 e ratificata con legge n. 848 del 1955;

che l'Avvocatura Generale dello Stato, intervenuta in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni;

Considerato che il giudice istruttore remittente, da un verso, censura la norma *de qua* perchè non gli consente di sindacare le ragioni poste dal pubblico ministero a base del dissenso dall'accoglimento della richiesta degli imputati di definire il processo con il rito abbreviato ai sensi degli artt. 438 e segg. del codice di procedura penale, e, dall'altro verso, rileva che l'attribuzione della relativa competenza al giudice istruttore, importando il suo sostituirsi alla Corte di assise, giudice naturale precostituito per legge per giudicare dei delitti di cui sono imputati i richiedenti il giudizio abbreviato, violerebbe l'art. 25 della Costituzione;

che, pertanto, l'ordinanza di remissione è affetta da palese contraddittorietà e che detto vizio cagiona la manifesta inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

che, quindi, va emessa declaratoria in tal senso;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale: a) degli artt. 247, quarto comma, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), 438, primo comma, e 440, primo comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 25, 102 e 107 della Costituzione; b) degli artt. 438, 439, 440, 441, 442, 443 del codice di procedura penale e 247, quarto comma,

del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in riferimento agli artt. 1, 3, 13, 24, 25, 76, 77, 101, 102, 107 e 111 della Costituzione, nonché all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848; sollevate dal giudice istruttore presso il Tribunale di Firenze con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0153

N. 57

Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Divieto di lavoro notturno per le lavoratrici - Trattamento sanzionatorio penale - Questione già dichiarata manifestamente infondata (ordinanza n. 378/1989) - Manifesta infondatezza.

(Legge 9 dicembre 1977, n. 903, art. 5, primo e secondo comma).

(Cost., art. 37, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo e secondo comma, della legge 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro), promosso con ordinanza emessa il 2 febbraio 1990 dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di Borgarello Giorgio ed altra, iscritta al n. 522 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto che la Corte di cassazione, nel procedimento penale a carico di Borgarello Giorgio e Ceresa Maria Maddalena, imputati del reato di cui agli artt. 5 e 16 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, per avere adibito a lavoro notturno nove lavoratrici, con ordinanza del 2 febbraio 1990 (R.O. n. 522 del 1990), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo e secondo comma, della legge 9 dicembre 1977, n. 903, per violazione dell'art. 37, primo comma, della Costituzione, che riconosce alla donna gli stessi diritti dell'uomo nel rispetto delle condizioni di lavoro che consentano l'adempimento della funzione familiare e assicurino alla madre e al bambino una speciale, adeguata protezione;

che l'ordinanza è stata regolarmente comunicata, notificata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*;

che l'Avvocatura Generale dello Stato, intervenuta nel giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per la inammissibilità della questione;

Considerato che, secondo il testo attuale della disposizione denunciata, il divieto di lavoro notturno per le lavoratrici delle aziende manifatturiere non è assoluto, ma può essere diversamente disciplinato o rimosso mediante la contrattazione collettiva, anche aziendale;

che questa Corte ha già dichiarato la questione manifestamente infondata (ordinanza n. 378 del 1989), perchè allo stato può essere presa in considerazione la particolare e peculiare condizione della donna e la sua posizione in seno alla famiglia;

che non sono adottati motivi nuovi o diversi che possano fondare una diversa decisione;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo e secondo comma, della legge 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro), in riferimento all'art. 37, primo comma, della Costituzione, sollevata dalla Corte di cassazione con la ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il relatore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0154

N. 58

Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Dipendenti degli enti locali cessati volontariamente dal servizio senza diritto a pensione - Indennità premio di servizio corrisposta dall'Inadel - Prescrizione in anni cinque anziché in anni dieci - Previsione di assegno vitalizio in aggiunta alla indennità premio di servizio - Insussistenza di disparità di trattamento con i dipendenti statali - Manifesta infondatezza.

(R.D.-L. 2 novembre 1933, n. 2418, art. 19, convertito in legge 7 giugno 1934, n. 1088, in relazione all'art. 2, terzo comma, del r.d.-l. 19 gennaio 1939, n. 295, ed all'art. 3 della legge 20 marzo 1980, n. 75).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 del regio decreto-legge 2 novembre 1933, n. 2418 (Estensione ai salariati degli Enti locali dell'obbligo della iscrizione all'I.N.I.E.L. e modifiche all'ordinamento dell'istituto stesso), convertito in legge 7 giugno 1934, n. 1088, in relazione all'art. 2, terzo comma, del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295 (Ricupero dei crediti verso impiegati e pensionati, e presentazione biennale di stipendi, pensioni ed altri emolumenti), ed all'art. 3 della legge 20 marzo 1980, n. 75 (Proroga del termine previsto dall'art. 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della tredicesima mensilità e di riliquidazione della indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'art. 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni

vitalizi al Fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione), promosso con ordinanza emessa il 1° giugno 1990 dal Pretore di Venezia nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Casarin Margherita ed altri e l'I.N.A.D.E.L., iscritta al n. 545 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto che il Pretore di Venezia, nei procedimenti civili riuniti promossi contro l'I.N.A.D.E.L. da Casarin Margherita, Gallo Ornella e Bonaldo Severino, tutti dipendenti di Ente ospedaliero e, successivamente, U.L.S.S., rispettivamente dal 1965 al 12 maggio 1980, dal 1974 al 18 dicembre 1981, dal 1968 al 30 aprile 1981, e tutti con rapporto di lavoro cessato per dimissioni volontarie senza avere diritto a pensione, con ordinanza del 1° giugno 1990 (R.O. n. 545 del 1990), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del regio decreto-legge 2 novembre 1933, n. 2418, convertito in legge 7 giugno 1934, n. 1088, in relazione all'art. 2, terzo comma, del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, ed all'art. 3 della legge 20 marzo 1980, n. 75;

che, secondo il giudice remittente, risulterebbe violato l'art. 3 della Costituzione, perchè, mentre per i ricorrenti la indennità premio di servizio da corrispondersi dall'I.N.A.D.E.L. (v. sentenza Corte costituzionale n. 763 del 1988) si prescrive in cinque anni, la indennità di buonuscita da erogarsi ai dipendenti statali, analoga per natura e funzione all'altra, si prescrive in dieci anni;

che lo stesso giudice remittente ha ritenuto la questione sollevata rilevante, in quanto altrimenti i ricorrenti non percepirebbero la detta indennità essendo trascorsi cinque anni dalla cessazione dal servizio, nonché non manifestamente infondata;

che l'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*;

che l'Avvocatura Generale dello Stato, intervenuta nel giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per la infondatezza della questione;

Considerato che ai dipendenti degli enti locali cessati dal servizio senza avere maturato il diritto alla pensione viene erogato dall'I.N.A.D.E.L. un assegno vitalizio (art. 7 del regio decreto-legge 2 novembre 1933, n. 2418, convertito nella legge n. 1088 del 1934; art. 11 della legge 13 marzo 1950, n. 120; artt. 5 e 8 della legge 8 marzo 1968, n. 152), e in aggiunta la indennità premio di servizio (sentenza Corte costituzionale n. 763 del 1988; art. 22, decimo comma, del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440; e art. 6 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito in legge 13 maggio 1988, n. 153, che ha previsto l'applicabilità delle disposizioni di cui alla norma da ultima citata alle cessazioni dal servizio aventi decorrenza dal 3 maggio 1982);

che la indennità premio di servizio si prescrive in cinque anni ed invece le indennità *ma tantum* che tengono il luogo della pensione si prescrivono in dieci anni (art. 2 regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295);

che la indennità di buonuscita erogata ai dipendenti statali si prescrive anche essa nel termine di cinque anni dalla data in cui è sorto il diritto (art. 20 del testo unico sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032);

che l'art. 3 della legge 20 marzo 1980, n. 75, prevede solo la fattispecie particolare della riliquidazione della indennità di buonuscita per effetto dell'inserimento in essa della tredicesima mensilità;

che in tale situazione non sussiste la disparità di trattamento nei termini rilevati dal giudice remittente e quindi la questione sollevata è manifestamente infondata;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del regio decreto-legge 2 novembre 1933, n. 2418 (Estensione ai salariati degli Enti locali dell'obbligo della iscrizione all'I.N.I.E.L. e modifiche all'ordinamento dell'istituto stesso), convertito in legge 7 giugno 1934, n. 1088, in relazione all'art. 2, terzo comma, del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295 (Ricupero dei crediti verso impiegati e pensionati, e presentazione biennale di stipendi, pensioni ed altri emolumenti) ed all'art. 3 della legge 20 marzo 1980, n. 75 (Proroga del termine previsto dall'art. 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello

Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della tredicesima mensilità e di riliquidazione della indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'art. 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al Fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Venezia con la ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0155

N. 59

Ordinanza 28 gennaio-6 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Delega delle funzioni di p.m. ad ufficiali di p.g. - Identica questione già dichiarata infondata (sentenza n. 333/1990) e manifestamente infondata (ordinanze nn. 451, 517 e 574 del 1990) - Manifesta infondatezza.

(R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 72, come sostituito dall'art. 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, modificato dall'art. 1 del d.lgs. 2 febbraio 1990, n. 15; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 162).

(Cost., artt. 24, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 111 e 112).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), come sostituito dall'art. 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 (Approvazione delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni), modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 1990, n. 15 (Modificazioni agli artt. 71 e 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 21 e 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, sulla delega delle funzioni di pubblico ministero), nonché dell'art. 162 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), promosso con ordinanza emessa il 25 maggio 1990 dal Pretore di Bergamo, Sezione distaccata di Clusone, nel procedimento penale a carico di Bergomi Vittorio ed altro, iscritta al n. 596 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto che il Pretore di Bergamo, Sezione distaccata di Clusone, nel procedimento penale a carico di Bergomi Vittorio ed altro, con ordinanza del 25 maggio 1990 (R.O. n. 596 del 1990), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come sostituito dall'art. 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 1990, n. 15, nonché dell'art. 162 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nella parte in cui dette norme prevedono che le funzioni del pubblico ministero nell'udienza dibattimentale penale innanzi al Pretore possano essere delegate ad ufficiali di polizia giudiziaria;

che, secondo il giudice remittente, risulterebbero violati gli artt. 24, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 111 e 112 della Costituzione, i quali stabiliscono che il giudice è soggetto solo alla legge; impongono che le funzioni giurisdizionali siano esercitate unicamente da magistrati; dispongono che l'ordine giudiziario debba essere indipendente, che ai magistrati onorari e comunque non di carriera possano essere conferite solo funzioni giudicanti singole e che l'azione penale debba essere esercitata dal pubblico ministero;

che l'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*;

che l'Avvocatura Generale dello Stato, intervenuta nel giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per la infondatezza della questione;

Considerato che identica questione è stata già ritenuta infondata (sentenza n. 333 del 1990) e manifestamente infondata (ordinanze nn. 451, 517 e 574 del 1990);

che non sono stati adottati motivi nuovi e diversi per una modifica della decisione;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), come sostituito dall'art. 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 (Approvazione delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni), modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 1990, n. 15 (Modificazioni agli artt. 71 e 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 21 e 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, sulla delega delle funzioni di pubblico ministero), nonché dell'art. 162 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in riferimento agli artt. 24, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 111 e 112 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Bergamo, Sezione distaccata di Clusone, con la ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 60

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Lavoro - Personale autoferrotranviario ed internavigatore - Contratto 1985-1987 - Lavoratori dichiarati inidonei alle proprie mansioni - Previsione di esodo obbligatorio entro il 20 giugno 1986 - Svolgimento di mansioni equivalenti o superiori a quelle per le quali erano risultati inidonei - Esclusione dal piano quinquennale - Mancata previsione - Irrazionalità - Illegittimità costituzionale.****(Legge 12 luglio 1988, n. 270, art. 3, primo comma).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 12 luglio 1988, n. 270 (Attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale autoferrotranviario ed internavigatore per il triennio 1985-1987, agevolazioni dell'esodo del personale inidoneo ed altre misure), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 23 marzo 1990 dal Pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra Cassone Rocco e l'Azienda Trasporti Municipalizzati di Milano, iscritta al n. 437 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 1990;

2) ordinanza emessa il 9 maggio 1990 dal Pretore di Brescia nel procedimento civile vertente tra Paderno Luciano e l'Azienda Servizi Municipalizzati di Brescia, iscritta al n. 446 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda Trasporti Municipalizzati di Milano, Cassone Rocco e Paderno Luciano, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 novembre 1990 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi gli avv.ti Giacinto Favalli e Carlo Mezzanotte per l'Azienda Trasporti Municipalizzati di Milano, Sergio Vacirca per Paderno Luciano e l'Avvocato dello Stato Luigi Siconolfi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.1. — Nel corso di un procedimento civile instaurato da Cassone Rocco nei confronti dell'Azienda Trasporti Municipalizzati di Milano, per sentire dichiarare illegittimo il licenziamento subito, in quanto avvenuto senza il consenso dell'interessato alla risoluzione del rapporto, il Pretore di Milano, con ordinanza del 23 marzo 1990 (r.o. n. 437/1990), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 4 Cost., dell'art. 3, primo comma, della legge 12 luglio 1988, n. 270 (Attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale autoferrotranviario ed internavigatore per il triennio 1985-1987, agevolazioni dell'esodo del personale inidoneo ed altre misure), «nella parte in cui prevede l'esodo obbligatorio esclusivamente nei confronti dei lavoratori dichiarati inidonei rispetto alle mansioni proprie della qualifica di provenienza entro il 20 giugno 1986».

Il Pretore — premesso in fatto che l'attore, in applicazione dell'art. 27, lettera b), regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, allegato A, era stato dichiarato inidoneo alle mansioni di agente in vettura e destinato a compiti di pulitore di uffici nel lontano 1973 — lamenta innanzi tutto che la norma impugnata, in violazione delle regole, a suo avviso, comuni ai casi di prepensionamento, prescinde del tutto dalla domanda dell'interessato e detti un criterio di individuazione dei lavoratori da sottoporre ad esodo eminentemente soggettivo, valorizzando inoltre un fatto storico — l'accertata idoneità alle mansioni proprie della qualifica di provenienza — che avrebbe già esaurito la propria efficacia sul mutamento di mansioni operato in applicazione del suddetto art. 27 del regio decreto n. 148 del 1931:

La disposizione censurata, in conclusione, urterebbe in primo luogo contro l'art. 3 Cost. per discriminare irragionevolmente tra soggetti che svolgono le stesse mansioni ed hanno analoga situazione contributiva, assoggettandoli ad esodo soltanto in conseguenza del modo in cui sono stati assegnati alle mansioni medesime (e cioè a seconda che vi pervengano a seguito di dichiarazione di inidoneità alle mansioni originarie oppure per altro motivo).

In secondo luogo, violerebbe l'art. 4 Cost., il quale impegnerebbe il legislatore a promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro, piuttosto che a spianare le strade a pensionamenti anticipati, obbligatori e discriminatori.

1.2. — Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita l'Azienda Trasporti Municipalizzati di Milano, chiedendo che la questione sia riconosciuta inammissibile o infondata.

Innanzitutto, infatti, non sarebbe chiaro se il giudice *a quo* abbia ritenuto di dubbia costituzionalità l'esodo obbligatorio in sé e per sé considerato, ovvero l'asserita disparità di trattamento tra idonei e inidonei alle mansioni di provenienza.

Nel merito, non sussisterebbe alcun contrasto né con l'art. 3 Cost. — profondamente diverse essendo le posizioni delle due categorie poste a raffronto — né con l'art. 4 Cost., non contenendo quest'ultimo, secondo la stessa giurisprudenza di questa Corte, alcuna garanzia del mantenimento del posto di lavoro.

1.3. — Nel medesimo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Quanto alla censura relativa all'art. 3 Cost., l'Avvocatura, rammenta innanzitutto come — secondo la Relazione alla legge n. 270 del 1988 — la disciplina dell'inidoneità alle funzioni proprie della qualifica, dettata dall'art. 27, lettera b), regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, allegato A, avesse dato luogo nella prassi applicativa a gravi disfunzioni, poiché «il lavoratore inidoneo alle mansioni proprie della qualifica, non soltanto conservava il posto di lavoro e la retribuzione raggiunta, ma manteneva, pure impiegato in semplici mansioni ausiliari o di attesa, la dinamica salariale e le competenze accessorie proprie della qualifica di provenienza». Osserva dunque che il legislatore, nel prevedere una nuova disciplina degli inidonei alle mansioni originarie, peraltro in larga parte rimessa alla contrattazione collettiva nazionale, non irragionevolmente avrebbe disposto l'esodo per gli inidonei dichiarati tali anteriormente al 20 giugno 1986, trattandosi inoltre di una misura di maggior favore, motivata dalla necessità di tener conto delle legittime aspettative di questi ultimi.

Non esisterebbe infine l'asserita violazione dell'art. 4 Cost., poiché la disposizione impugnata sarebbe una deroga del tutto temporanea alla pregressa regolamentazione del settore, per sopperire ad esigenze indifferibili.

2.1. — Nel corso di un procedimento civile vertente tra Paderno Luciano e l'Azienda Servizi Municipalizzati di Brescia, il Pretore di Brescia, con ordinanza del 9 maggio 1990 (r.o. n. 446/1990), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge del 12 luglio 1988, n. 270, nella parte in cui consente il licenziamento dei prestatori di lavoro inidonei a mansioni pregresse e non già a quelle attualmente disimpegnate.

Tale disposto introdurrebbe una ulteriore fattispecie di recedibilità dal rapporto di lavoro che, per essere collegata al presupposto di fatto della pregressa inidoneità a mansioni del tutto diverse da quelle presenti, sarebbe assolutamente difforme dai principi generali della legislazione vigente, consistenti nel necessario collegamento della inidoneità con le mansioni svolte attualmente. Tale deroga sarebbe priva di qualunque giustificazione: di qui la lamentata violazione dell'art. 3 Cost.

2.2. — Si è costituito in giudizio davanti a questa Corte Paderno Luciano, osservando che la normativa impugnata sarebbe in contrasto con la normativa generale e con quella speciale, poiché disporrebbe la cessazione del rapporto di lavoro per un motivo che nulla avrebbe a che vedere con il comportamento del lavoratore, né con le esigenze organizzative dell'azienda: discostandosi dal sistema senza ragionevole motivo, la disposizione censurata sarebbe illegittima per contrasto con il principio di eguaglianza.

2.3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione sulla base di argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle formulate in relazione alla questione sollevata con l'ordinanza del Pretore di Milano (v. *supra*, par. 1.3).

3.1. — In prossimità dell'udienza le parti private hanno prodotto memorie illustrative.

La difesa dell'Azienda Trasporti Municipalizzati di Milano (r.o. n. 437/1990), eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della questione per numerosi motivi.

La censura — si sostiene — se volta a lamentare che l'esodo sia applicabile ai soli soggetti dichiarati inidonei prima del 20 giugno 1986, e non a tutti gli inidonei, sarebbe irrilevante poiché il ricorrente nel giudizio principale, essendo compreso nella prima categoria di soggetti, resterebbe comunque assoggettabile all'esodo.

Ulteriore profilo di inammissibilità della questione starebbe nell'essere essa volta ad ottenere che la Corte intervenga in una disciplina estremamente complessa, nata da un accordo tra le parti sociali e contenente un difficile bilanciamento di istanze molteplici, e sostituisca le sue valutazioni a quelle del legislatore, disegnando, per di più con effetto retroattivo, una nuova regolamentazione del prepensionamento ispirata a criteri del tutto diversi, come quelli utilizzati per i lavoratori portuali dalla legge n. 230 del 1983.

Infine, l'inammissibilità della questione dovrebbe trarsi dal fatto che l'asserita disparità di trattamento, rispetto all'esodo, tra soggetti idonei e soggetti inidonei alle mansioni d'origine, non deriverebbe dal solo comma primo dell'art. 3 impugnato, ma dall'intero provvedimento.

Nel merito delle censure, in riferimento all'asserito contrasto con il principio di eguaglianza, la difesa osserva che la legge impugnata, recependo l'accordo sindacale, avrebbe inteso risolvere un problema peculiare del settore dei trasporti, e cioè quello determinato dal grande carico di lavoratori divenuti inidonei alle qualifiche originarie (specie a quelle c.d. di movimento) e mantenuti in servizio con la medesima qualifica o retribuzione in altre mansioni, e, contemporaneamente, dall'impossibilità di sostituire tali lavoratori procedendo a nuove assunzioni, dati i divieti di assunzione imposti alle aziende a tutela della finanza pubblica: ciò con la conseguenza di costi elevatissimi e di gravi disservizi. Il legislatore avrebbe risolto tale problema realizzando un assetto di interessi equilibrato e ragionevole, secondo scelte di carattere politico insindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale, considerato anche che la invocata decisione di questa Corte inciderebbe su procedure di esodo e riassetto organizzativo che avrebbero già coinvolto migliaia di lavoratori.

Altra ragione di infondatezza della questione risiederebbe poi nella disomogeneità delle situazioni poste a raffronto.

Diversa sarebbe innanzi tutto la situazione delle aziende di trasporto rispetto ad aziende di altri settori, data la peculiarità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle prime, caratterizzato dalla commistione di tratti privatistici e tratti pubblicistici, peculiarità che ben potrebbe giustificare la previsione del prepensionamento obbligatorio.

Evidentemente diversa sarebbe poi la posizione di chi è divenuto inidoneo alle mansioni originarie rispetto a chi invece tali mansioni ha costantemente svolto, ciò che, di per sé sarebbe sufficiente a giustificare l'assoggettamento ad esodo soltanto dei primi.

Ma, anche infine ad ammettere l'astratta comparabilità di tali situazioni, non potrebbe comunque negarsi la ragionevolezza del criterio che ha guidato il legislatore in relazione alla peculiarità del fenomeno della smisurata dilatazione degli inidonei mantenuti in servizio, tipico del solo settore dei trasporti.

Del resto, argomenta infine sul punto la difesa dell'Azienda Trasporti Municipalizzati, il previsto prepensionamento non contrasterebbe con i principi generali dell'ordinamento e con i principi costituzionali, dal momento che, al contrario, esisterebbe un principio generale, affermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (sez. lav. nn. 474 del 1988 e 140 del 1983), per il quale l'inidoneità sopravvenuta del lavoratore alle mansioni originarie non comporterebbe — tranne diversa disposizione di legge — il diritto di quest'ultimo di ottenere l'assegnazione a mansioni diverse, ma potrebbe giustificare il recesso dell'imprenditore senza che questi, di conseguenza, abbia l'onere di provare l'inesistenza in azienda di posti per mansioni confacenti alle condizioni del lavoratore.

Infine, la questione sarebbe infondata anche in riferimento all'art. 4 Cost., poiché questo, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 45 del 1965, 81 del 1969, 9 del 1973), non garantirebbe il diritto alla conservazione del posto di lavoro, ciò tanto più — trattandosi di un caso di prepensionamento — ove si consideri che il diritto alla pensione sarebbe per il lavoratore una ragione sufficiente ed obiettiva di esclusione della garanzia della stabilità dell'impiego (Corte cost. nn. 174 del 1971 e 15 del 1983).

3.2. — Nello stesso giudizio si è costituito tardivamente il signor Rocco Cassone, il quale sostiene invece la fondatezza della questione, sottolineando il carattere discriminatorio della norma impugnata e osservando, in sostanza, come essa, introducendo una forma di prepensionamento forzato, vanifichi la garanzia del diritto al mantenimento del posto di lavoro.

3.3. — Nel giudizio instaurato con l'ordinanza del Pretore di Brescia (r.o. n. 446/1990), il signor Luciano Paderno ha depositato una memoria aggiunta nella quale ribadisce il carattere di *monstrum* giuridico della norma impugnata perché, in aperto contrasto con i principi dell'attuale sistema, attribuirebbe al datore di lavoro un potere discrezionale di recesso nei confronti di una categoria determinata di dipendenti, senza assoggettarlo né a controlli né a limiti.

Il riconoscimento di un simile illimitato potere di licenziamento *ad nutum*, non avverrebbe, peraltro, per esempio, neppure nella legge n. 856 del 1986 sulla ristrutturazione della flotta pubblica, in cui, pur essendo previsto, nella fase finale, un prepensionamento d'ufficio, esso è subordinato al previo accertamento delle eccedenze di personale, mentre il piano di esodo è sottoposto all'approvazione della pubblica amministrazione e la procedura per la presentazione delle domande è attentamente regolata.

Il meccanismo disposto dalla legge impugnata invece tenderebbe solo ad eliminare alcuni costi aggiuntivi, licenziando personale inidoneo alle mansioni di provenienza che, anche se idoneo e utile alle mansioni in cui di fatto è addetto, costerebbe di più per avere mantenuto la precedente posizione retributiva.

Tale meccanismo dunque, proprio perchè legittimerebbe la risoluzione del rapporto di lavoro a causa soltanto di un (presunto) eccessivo costo delle retribuzioni dei lavoratori da licenziare, sarebbe del tutto estraneo al sistema delle leggi vigenti, che non conosce una simile causa di licenziamento. L'unica possibilità di disporre legittimamente prepensionamenti come quello contestato starebbe nella contestuale previsione del necessario consenso dei lavoratori interessati.

Considerato in diritto

1. — I procedimenti originati dalle ordinanze di cui in epigrafe possono essere riuniti avendo per oggetto questioni concernenti la medesima disposizione.

2. — L'art. 3 della legge 12 luglio 1988, n. 270, impugnato da entrambe le ordinanze — stabilisce che le aziende esercenti pubblici servizi di trasporto predispongono, sulla base dell'anzianità di servizio dei dipendenti interessati, un programma quinquennale di esodo dei lavoratori iscritti al Fondo di previdenza, dichiarati inidonei rispetto alle mansioni proprie della qualifica di provenienza entro il 20 giugno 1986, che abbiano maturato o maturino nel corso del quinquennio, almeno quindici anni di effettiva contribuzione al detto Fondo (comma primo). Ai dipendenti così collocati a riposo viene attribuita una pensione commisurata al periodo di contribuzione maturato, maggiorato del periodo mancante al raggiungimento di trentasei anni di contribuzione ovvero del periodo che il dipendente stesso avrebbe conseguito al raggiungimento del sessantesimo anno di età; l'attribuzione di anzianità e il versamento dei contributi relativi a tale periodo non possono in ogni caso essere superiori ai dieci anni (comma terzo). Inoltre le aziende e i dipendenti collocati in quiescenza versano — questi ultimi mediante trattenuta diretta sulla pensione — la quota di contributi previdenziali di loro pertinenza per il periodo di anzianità convenzionale attribuita (comma quarto). Il provvedimento così delineato è assunto — come afferma il primo comma del citato art. 3 — «in temporanea deroga a quanto previsto dagli artt. 11 e 12 della legge 28 luglio 1961, n. 830 nonché dall'art. 27 del regolamento allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148».

Quest'ultima norma consente al lavoratore divenuto inabile alle funzioni proprie della qualifica rivestita di mantenere il posto di lavoro, accettando altre mansioni compatibili con la sua attitudine o con le sue condizioni, in posti disponibili. Le disposizioni citate della legge n. 830 del 1961 consentono il collocamento anticipato in quiescenza degli agenti solo se raggiungano l'età di cinquantacinque anni con un determinato livello di contributi versati (art. 11), ovvero ne ammettono il pensionamento per invalidità se siano riconosciuti invalidi in modo permanente ed assoluto alle funzioni proprie della qualifica rivestita, abbiano almeno dieci anni di servizio e per incapacità fisica o mancanza di posti non possano essere adibiti ad altri servizi dell'azienda (art. 12).

3. — Il Pretore di Milano ritiene che il primo comma del citato art. 3 della legge n. 270 del 1988, estromettendo i lavoratori dall'azienda sulla base del mero fatto storico della condizione di inidoneità allo svolgimento delle mansioni proprie della qualifica di provenienza, violerebbe l'art. 3 della Costituzione per le irrazionali discriminazioni che si determinerebbero tra lavoratori che attualmente svolgono le stesse mansioni, e ciò a seconda che a queste siano pervenuti per effetto di precedenti dichiarazioni di inabilità rispetto alle mansioni originarie o per altri motivi.

Inoltre, il prepensionamento previsto, in quanto obbligatorio e discriminatorio, violerebbe l'art. 4 della Costituzione, che invece impegna il legislatore a promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro.

Il Pretore di Brescia ritiene a sua volta che la norma impugnata contrasti con l'art. 3 della Costituzione in quanto, ponendo a presupposto del provvedimento di esodo la sopravvenuta inidoneità rispetto alle mansioni pregresse e non già alle mansioni attualmente disimpegnate, introdurrebbe senza ragionevole giustificazione, per le sole aziende di trasporto pubblico, una ulteriore fattispecie di recedibilità dal rapporto di lavoro del tutto difforme dai principi generali della legislazione vigente in materia.

4. — Alle questioni di costituzionalità sollevate dal Pretore di Milano sono state opposte — da parte della difesa dell'Azienda Trasporti Municipalizzati di Milano — alcune eccezioni di inammissibilità, che la Corte non ritiene meritevoli di essere accolte.

L'assunto secondo cui il *petitum* dell'ordinanza mirerebbe ad estendere l'esodo obbligatorio a tutti gli inidonei, e cioè anche ai lavoratori dichiarati tali dopo il 20 giugno 1986 — con conseguente irrilevanza della questione nel giudizio *a quo* — non trova rispondenza nel contenuto effettivo della ordinanza, dalla quale appare invece con chiarezza che la norma è impugnata non perché non estende ad altri l'estromissione dall'azienda, ma per averla illegittimamente disposta a danno della specifica categoria destinataria del provvedimento.

Neppure convince a ritenere inammissibili le questioni il rilievo secondo il quale l'ordinanza porrebbe alla Corte un *petitum* di natura legislativa, chiedendo ad essa di realizzare una nuova ponderazione degli interessi in gioco e di riscrivere un intero sistema normativo, mentre tale operazione sarebbe riservata al legislatore e avrebbe comunque richiesto l'impugnazione di altre norme. Invero l'ordinanza auspica il puro e semplice annullamento della disciplina censurata e non chiede alla Corte una pronuncia diretta a sostituire una diversa scelta di politica legislativa a quella operata dal Parlamento. Né d'altra parte si può ritenere inammissibile una questione di costituzionalità solo perché l'eventuale caducazione della norma impugnata può determinare la necessità di interventi legislativi di coordinamento per superare vuoti e contraddizioni. Questi problemi infatti debbono essere risolti dal legislatore, ristabilendo la necessaria coerenza costituzionale di tutte le disposizioni, alla luce dello scrutinio effettuato dalla Corte.

5. — Prima di affrontare il merito delle censure, occorre soffermarsi brevemente sull'istituto del prepensionamento così come si è venuto affermando nella legislazione dell'ultimo decennio.

L'istituto definito come prepensionamento è caratterizzato dalla attribuzione al lavoratore della pensione prima del raggiungimento dell'età pensionabile, sulla base dell'aumento figurativo della anzianità contributiva già raggiunta, sì da poter conseguire, prima del tempo, la pensione di vecchiaia. Per poter avvalersi del prepensionamento occorre ovviamente che siano stati già raggiunti limiti minimi di contribuzione e/o di età, per cui in genere all'istituto possono accedere i lavoratori di una certa anzianità.

A questo istituto il legislatore ha fatto ricorso con numerosi provvedimenti diretti ad affrontare e risolvere i complessi problemi di settori produttivi in crisi, approntando uno specifico strumento (in sostituzione del vecchio assegno per i lavoratori anziani licenziati da aziende in crisi di cui alla legge 5 novembre 1968, n. 1115, successivamente prorogata) diretto ad alleggerire le qualifiche e le lavorazioni nelle quali si è venuta a creare esuberanza di personale mediante l'offerta — diretta ai lavoratori più anziani — di uscire dalla produzione ottenendo, con alcuni anni di anticipo, il diritto alla pensione, il cui onere è posto a carico dello Stato.

Dal 1981 e sino alla legge n. 270 del 1988 si sono succeduti una serie di provvedimenti che contengono misure di prepensionamento per i dipendenti dei settori produttivi più vari (tra cui la legge 23 aprile 1981, n. 155, più volte prorogata, per i dipendenti delle aziende industriali dichiarate in crisi; la legge 5 agosto 1981, n. 416, per i giornalisti professionisti e i lavoratori poligrafici dipendenti da imprese editoriali e stampatrici di giornali quotidiani ed agenzie di stampa; la legge 23 maggio 1983, n. 230, per i lavoratori delle compagnie e dei gruppi portuali; la legge 31 maggio 1984, n. 193, per i dipendenti del settore siderurgico; ed ancora la legge 5 dicembre 1986, n. 856, per i dipendenti della società di navigazione del gruppo Finmare).

Al prepensionamento previsto e regolato dalle disposizioni contenute in detti provvedimenti si accede su domanda del lavoratore che ne abbia i requisiti, ed è quindi rimessa esclusivamente al giudizio di convenienza di quest'ultimo la scelta di richiedere l'esodo anticipato. Una parziale eccezione a tale schema è costituita dal prepensionamento disposto nelle leggi riguardanti i lavoratori delle compagnie portuali nonché i dipendenti delle società di navigazione del gruppo Finmare: in entrambi i casi il pensionamento è a domanda, ma nel caso in cui le richieste non raggiungano il contingente stabilito, esso diviene obbligatorio per la parte non coperta — sulla base di criteri prestabiliti — sino al raggiungimento del limite prefissato (così, rispettivamente, l'art. 2, secondo comma, legge n. 230 del 1983 e l'art. 3, quarto comma, legge n. 856 del 1986).

6. — Dal tipo di prepensionamento disciplinato dalle leggi ricordate si distacca sensibilmente quello regolato dall'art. 3 della legge n. 270 del 1988 ora impugnato.

Qui, infatti, l'esodo non è disposto per far fronte ad una situazione di crisi aziendale che richiede un vasto ridimensionamento del carico di mano d'opera, ma per realizzare economie e semplificazioni nell'organizzazione aziendale; non si rivolge ai dipendenti appartenenti a singole qualifiche con personale esuberante, ma a lavoratori che appartengono a tutte le qualifiche e che sono contraddistinti dal fatto di essere stati dichiarati inidonei a precedenti mansioni rivestite; non viene contenuto nella fascia dei lavoratori anziani, potendo riguardare dipendenti con solo quindici anni di contribuzione e senza limiti minimi di età; e, soprattutto, esso non è subordinato alla domanda dei lavoratori interessati, ma si impone ad essi indipendentemente dalla loro volontà.

Si tratta dunque in sostanza di un prepensionamento esclusivamente obbligatorio (l'unico sinora intervenuto), di un provvedimento, cioè, che comporta per tutti una forzata risoluzione del rapporto di lavoro, pur attenuandone le conseguenze mediante la immediata corresponsione del trattamento pensionistico. Il che già porta ad escludere che esso si risolva sempre e necessariamente, come invece vorrebbe l'Avvocatura dello Stato, in una misura di «maggior favore» per i lavoratori così esodati.

Infatti — a parte il caso di coloro che in concreto, anche per il prolungamento dell'obbligo contributivo, potrebbero vedere peggiorata la loro situazione economica — va pur sempre considerato che l'anticipazione obbligatoria del pensionamento rischia per molti versi — e soprattutto per i meno anziani — di imporre una condizione di emarginazione, di disperdere capacità professionali acquisite, o di avviarle al mercato del lavoro nero. Senza dimenticare che il cittadino, nel luogo di lavoro, dove si svolge tanta parte della sua vita di quasi tutti i giorni, non percepisce solo retribuzione contro prestazione, ma afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori che il mondo del lavoro sa esprimere.

Di conseguenza, ben si comprende la scelta in generale seguita dal legislatore (anche in altri settori del trasporto come quello delle Ferrovie dello Stato) di ricorrere al pensionamento volontario e non a quello coatto.

Per quanto poi specificamente concerne il particolare prepensionamento qui contestato, deve altresì essere tenuto presente che destinatari esclusivi del provvedimento sono lavoratori divenuti inidonei per avere svolto mansioni che comportavano un impegno faticoso e di grande responsabilità, pregiudicando spesso per questo la stessa propria salute; che proprio per la peculiarità di tale attività lavorativa, sin dal regio decreto n. 148 del 1931 è stato loro garantito il diritto al mantenimento del posto di lavoro e la precedente retribuzione, sia pure con mutamento di mansioni, spesso accompagnato da una rilevante dequalificazione. La natura e gli effetti del pensionamento obbligatorio disposto dalla norma impugnata richiedono perciò che la scelta effettuata dal legislatore nell'ambito di una discrezionalità che certamente gli appartiene, venga considerata attentamente onde valutarne la razionalità, e la non arbitrarietà: e ciò ai fini di esprimere il dovuto giudizio sui dubbi di costituzionalità avanzati dai giudici rimettenti.

7. — La legge impugnata recepisce presso che integralmente un accordo collettivo stipulato tra le parti sociali interessate ed è stata approvata dal Parlamento senza contrasti significativi.

Tali circostanze tuttavia non sono idonee a determinare una sorta di presunzione di legittimità costituzionale della normativa contestata, che esima questa Corte dal compiere autonomamente le proprie valutazioni.

A tale scopo è indispensabile innanzi tutto individuare la *ratio* della legge quale emerge dai lavori preparatori e dal suo contenuto oggettivo.

Dalla Relazione governativa al disegno di legge risulta che essa (e già prima l'accordo recepito) ha inteso perseguire obiettivi di razionalizzazione e semplificazione dell'organizzazione delle aziende di pubblico trasporto, e ciò, da un lato, disponendo una unificazione a livello nazionale della disciplina contrattuale dei rapporti di lavoro; dall'altro avviando a soluzione il grave problema degli inidonei, e cioè dei lavoratori riconosciuti non atti alle mansioni proprie della qualifica di origine, mantenuti nel posto di lavoro con mansioni diverse e titolari di un trattamento retributivo non conforme alle prestazioni rese.

Tale ultimo problema si presentava per le aziende in questione in modo anomalo e peculiare ed era determinato da diffuse prassi applicative del ricordato art. 27 del regolamento del 1931, per le quali un notevole numero di lavoratori, in gran parte addetti al c.d. movimento (autisti, conduttori, ecc.) divenuti inidonei, «non soltanto conservava il posto di lavoro e la retribuzione raggiunta, ma manteneva, pur impiegato in semplici mansioni ausiliari o di attesa, la dinamica salariale e le competenze accessorie proprie della qualifica di provenienza, con gravi disfunzioni, non solo nella gestione degli organici aziendali, ma anche nello stesso sistema previdenziale» (Relazione, cit.).

A questi inconvenienti l'accordo collettivo e la legge di recezione hanno inteso ovviare, in primo luogo, disponendo un programma quinquennale di esodo obbligatorio dei suddetti lavoratori; in secondo luogo, consentendo, in deroga alla normativa vigente, l'assunzione di nuovi lavoratori per rimpiazzare quelli esodati nella qualifica originaria «nei limiti di comprovate esigenze tecnico-operative connesse al movimento» (art. 3, comma nono).

8. — Dai lavori parlamentari si desume dunque che nel caso di specie l'eliminazione delle gravi disfunzioni suindicate sarebbe stato in concreto perseguibile soltanto con le misure obbligatorie adottate; e di ciò l'adesione delle rappresentanze sindacali costituisce significativa conferma.

Ciò posto, si deve riconoscere che l'efficienza e il contenimento dei costi dei servizi pubblici — che sono a carico della collettività — attengono al concetto di buon andamento della pubblica amministrazione e come tali assumono rilevanza sotto il profilo costituzionale. Certamente il riordino della situazione degli organici costituisce un dato di rilievo essenziale ai fini di razionalizzare la gestione di aziende che debbono rendere un servizio pubblico di grande e vitale importanza quale quello del trasporto autoferrotranviario, soprattutto nei grandi centri urbani.

Di conseguenza, non può ritenersi in principio costituzionalmente illegittima, come priva di ragionevolezza, la legge impugnata che, nell'anomala situazione del caso di specie, ha introdotto uno strumento capace di temperare l'esigenza di ottenere un efficiente svolgimento del servizio pubblico — mediante il riassetto degli organici, l'alleggerimento dei costi eccessivi, la riapertura delle assunzioni per il personale addetto al movimento — con la necessità di assicurare in ogni caso una forma adeguata di sostegno economico-previdenziale ai lavoratori allontanati dalle aziende.

Occorre comunque sottolineare che il ricorso alla forma esclusivamente obbligatoria del prepensionamento richiede, per potere incidere legittimamente su interessi costituzionalmente rilevanti e non apparire discriminatorio ed arbitrario, che la misura si prospetti come obiettivamente non sostituibile con soluzioni fondate sul consenso dei singoli interessati e sia determinata da situazioni tali da renderla indispensabile.

9. — La rilevata non arbitrarietà della scelta del legislatore induce a non condividere i dubbi di costituzionalità prospettati dal giudice milanese.

Non può dirsi violato infatti l'art. 3 Cost. poiché non appare priva di fondamento giustificativo la disparità di trattamento tra lavoratori addetti alle medesime mansioni e consistente nel fatto che sono assoggettati all'esodo soltanto quelli già dichiarati inidonei alle mansioni della qualifica di provenienza.

Né per le stesse ragioni può dirsi violata la garanzia del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., inteso come diritto a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente (v. pure sentenza n. 331 del 1988).

Diversa deve invece essere la conclusione in ordine alle censure formulate dal Pretore di Brescia, nel corso di un giudizio nel quale, come è stato precisato nella trattazione orale in pubblica udienza, il lavoratore esodato, già divenuto inidoneo alle mansioni originarie di autista era attualmente addetto alle mansioni di operaio tecnico di manutenzione, classificato al sesto livello, ad un livello, cioè, superiore a quello di guidatore secondo le tabelle di cui alla legge 1x febbraio 1978, n. 30.

(1)

Appare invero irrazionale nel quadro stesso della logica che presiede al provvedimento censurato, che questo si riferisca indiscriminatamente a tutti i lavoratori solo in quanto siano stati dichiarati inidonei prima del 1986, senza alcuna considerazione della loro attuale utilizzazione.

Se infatti il criterio ispiratore della norma è anche quello di evitare che le aziende siano gravate da costi ingiustificati perchè non corrispondenti alle prestazioni attualmente rese dal lavoratore, è anche a queste ultime che occorre guardare per valutare se il prepensionamento obbligatorio sia giustificato o arbitrario.

Non si può allora non ritenere illegittima la norma impugnata nella parte in cui non esclude dal pensionamento obbligatorio i lavoratori che svolgono mansioni equivalenti o superiori a quelle precedentemente rivestite e in relazione alle quali sono stati dichiarati inidonei. L'espletamento attuale di tali mansioni sta infatti a significare che i lavoratori ex inidonei, sono pienamente utilizzati e ritenuti del tutto capaci di svolgere mansioni quanto meno dello stesso livello delle precedenti: sì che il costo del loro lavoro non è più sperequato o non è più sperequato al punto di legittimare la loro estromissione dall'azienda per compiere un alleggerimento di costi eccessivi. Se il problema sottostante alla norma è la espulsione di lavoratori inutili o inutilizzati addetti a mansioni di scarso rilievo, a funzioni ausiliarie o di attesa, è irragionevolmente discriminatorio licenziare personale che, reagendo alla sopravvenuta perdita d'idoneità, si è riqualificato, reinserendosi pienamente ed in modo attivo nella vita dell'azienda a livelli equivalenti o superiori rispetto alle mansioni prima espletate.

Pertanto, la questione è, in questi limiti, fondata. Di conseguenza, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui non esclude dal programma quinquennale di esodo ivi previsto i lavoratori che, dichiarati inidonei alle mansioni proprie della qualifica di provenienza, abbiano successivamente svolto e svolgano mansioni a queste equivalenti o superiori.

1 PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 12 luglio 1988, n. 270 (Attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale autoferrotranviario ed internavigatore per il triennio 1985-1987, agevolazioni dell'esodo del personale inidoneo ed altre misure), nella parte in cui non esclude dal piano quinquennale ivi previsto i lavoratori dichiarati inidonei, entro il 20 giugno 1986, rispetto alla qualifica di provenienza e che abbiano successivamente svolto e svolgano mansioni equivalenti o superiori a quelle per le quali erano stati dichiarati inidonei.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0159

N. 61

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Lavoratrici madri - Licenziamento della donna lavoratrice nel periodo di gestazione e di puerperio - Previsione della temporanea inefficacia del medesimo anziché la sua nullità - Grave discriminazione in relazione ai compiti connessi con la maternità e la cura dei figli e della famiglia - Illegittimità costituzionale.

(Legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 2).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), promosso con ordinanza emessa il 18 luglio 1990 dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile vertente tra Coppola Maria e s.a.s Fiera ed altri, iscritta al n. 535 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento civile vertente tra Coppola Maria e s.a.s. Fiera ed altri, il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 18 luglio 1990, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 37, comma primo, Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, interpretato nel senso che «il licenziamento intimato alla lavoratrice madre durante il periodo di interdizione sia inefficace sino al compimento del primo anno di età del bambino e non già nullo».

Il giudice *a quo*, premesso che l'interpretazione della disposizione impugnata sottoposta al vaglio di costituzionalità sarebbe assolutamente prevalente nella giurisprudenza della Corte di cassazione, osserva che tale interpretazione non garantirebbe in maniera adeguata il diritto della donna ad essere madre senza che ne sia pregiudicata la sua posizione lavorativa, protetto dal combinato disposto degli artt. 3 e 37, primo comma, Cost.

Infatti, per un verso, soltanto la dichiarazione di nullità di tale licenziamento sarebbe idonea a privarlo di qualsiasi rilievo giuridico; sottraendo effettivamente al datore di lavoro — limitatamente al periodo di interdizione — l'esercizio di poteri connessi oggettivamente con la maternità della lavoratrice, di poteri, cioè che non possano fondarsi sulle ipotesi previste dalle lettere a), b) e c) del terzo comma dell'articolo impugnato.

Per altro verso, la necessaria tranquillità nella cura propria e del bambino che con la garanzia del posto di lavoro si è inteso assicurare alla lavoratrice, in attuazione dell'art. 37 Cost., sarebbe innegabilmente compromessa dalla preoccupazione di rimanere soggetta ad un licenziamento soltanto differito nel tempo fino al compimento di un anno di età del bambino.

Ulteriore argomento a favore della necessaria nullità si dovrebbe poi trarre dal fatto che a tale conseguenza è assoggettato il licenziamento per causa di matrimonio, il cui divieto sarebbe diretto a perseguire scopi analoghi a quelli del divieto ora oggetto di esame.

Infine, dovrebbe tenersi in considerazione che, nei casi verificatisi anteriormente alla legge n. 108 del 1990 e ricadenti al di fuori delle «aree protette» dal regime di stabilità, la garanzia del posto di lavoro, e dunque dei fini posti dall'art. 37 Cost., potrebbe essere assicurata alla lavoratrice unicamente dagli strumenti apprestati dall'art. 2 impugnato.

2. — Nel giudizio davanti a questa Corte le parti private non si sono costituite né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. — L'art. 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, sulla «Tutela delle lavoratrici madri», stabilisce che le lavoratrici che si trovino in stato di gravidanza o puerperio non possono essere licenziate dall'inizio del periodo di gestazione fino al termine del periodo di interdizione del lavoro previsto dall'art. 4 della medesima legge, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino. Il divieto di licenziamento — che opera in connessione con lo stato oggettivo di gravidanza e puerperio — non si applica nei casi di colpa grave della lavoratrice costituente giusta causa per la risoluzione del rapporto, di cessazione dell'attività dell'azienda cui essa è addetta, di ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta o di risoluzione del rapporto per scadenza del termine.

Il Tribunale di Napoli dubita che la predetta norma — interpretata nel senso che il licenziamento intimato alla lavoratrice durante il periodo di vigenza del divieto sia temporaneamente inefficace sino al compimento di un anno di età del bambino anziché affetto da invalidità assoluta — contrasti con gli artt. 3 e 37, primo comma, della Costituzione. La norma, invero, non privando tale licenziamento dei suoi effetti giuridici ma disponendo una mera sospensione temporanea di questi ultimi, non offrirebbe alla lavoratrice una protezione adeguata: se la lavoratrice madre, colpita dal licenziamento, pur illegittimo, dovesse prendere atto, non già della nullità di esso, ma del mero differimento del suo effetto risolutorio, ne risulterebbe compromessa quella condizione di tranquillità che è invece necessaria affinché la madre possa provvedere alla cura propria e a quella del figlio, con ogni prevedibile conseguenza negativa sullo svolgimento fisiologico della gestazione e dell'allattamento.

Inoltre, in conseguenza della mancanza di quella protezione, la maternità si tradurrebbe in un pregiudizio per la posizione lavorativa della donna e quindi in un inammissibile ostacolo alla realizzazione della sua piena eguaglianza nel mondo del lavoro.

2. — La questione è fondata.

Certamente, l'interpretazione che la giurisprudenza di legittimità ha dato pressoché costantemente alla norma impugnata è nel senso della inefficacia temporanea del licenziamento intimato alla lavoratrice durante il periodo di gravidanza e puerperio precisato nella norma stessa. Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno confermato tale orientamento con la sentenza n. 8535 del 21 agosto 1990, affermando che, nonostante l'esplicito divieto stabilito dall'art. 2 della legge n. 1204, il licenziamento disposto nel periodo suddetto deve ritenersi meramente inefficace, analogamente a quanto ritenuto per il licenziamento intimato durante la malattia del lavoratore e prima dell'esaurirsi del così detto periodo di comporto. Ciò in ragione sia del carattere meramente temporaneo del divieto, sia della mancanza di una espressa previsione di nullità del recesso operato in violazione di esso (quale quella invece contenuta nell'art. 1 della legge n. 7 del 1963), nonché in considerazione del fatto che la conservazione del posto durante il periodo di gravidanza e puerperio è sufficiente a realizzare i fini di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti perseguiti dalla legge n. 1204.

3. — La legge n. 1204 del 1971, sulla tutela delle lavoratrici madri, con l'intento di dare più ampia e incisiva attuazione ai richiamati precetti costituzionali ha migliorato notevolmente il trattamento disposto dalla precedente legge n. 860 del 1950, e ciò soprattutto prevedendo per la lavoratrice, un periodo di astensione obbligatoria dal lavoro (artt. 4 e 5), nonché la possibilità di fruire di periodi di assenza facoltativa (art. 7) e di riposi giornalieri (art. 10). Orbene, presupposto essenziale e cardine di questo sistema normativo, e di tutte le numerose altre disposizioni protettive previste dalla legge, è il divieto di licenziamento previsto — tranne per i casi tassativamente elencati — dall'art. 2, come dimostra il fatto che tale divieto è penalmente sanzionato dall'art. 31 della medesima legge. Ed infatti, in mancanza di tale divieto, non soltanto il datore di lavoro potrebbe liberarsi, licenziando la lavoratrice, degli oneri che la normativa di tutela pone a suo carico, ma la lavoratrice stessa potrebbe essere indotta, dal timore del licenziamento, a rinunciare ad avvalersi delle misure di tutela per lei predisposte ed in particolare di quelle che la legge rimette alla sua libertà di scelta (e, ancor prima, potrebbe essere indotta a rinunciare alla stessa maternità).

È pur vero che, terminato il periodo previsto dall'art. 2 il datore riacquista comunque il potere di recedere dal rapporto nei casi e alle condizioni previste dalla legge; ma, una volta che il rapporto di lavoro è rientrato nei binari della normalità, è ben più difficile che si verifichi l'ipotesi — ed è quindi più difficile che vi sia il fondato e condizionante timore — di un licenziamento determinato dagli inconvenienti che le misure di garanzia previste dalla legge n. 1204 hanno comportato per il datore di lavoro in una fase del rapporto ormai pregressa.

4. — Un divieto che comporti un mero differimento dell'efficacia del licenziamento anziché la nullità radicale di esso rappresenta però una misura di tutela insufficiente rispetto alle direttive dell'art. 37 della Costituzione anche sotto un altro profilo.

La protezione cui fa riferimento la norma costituzionale, infatti, non si limita alla salute fisica della donna e del bambino, ma investe tutto il complesso rapporto che, nel detto periodo, si svolge tra madre e figlio; il quale rapporto — come ha affermato questa Corte — deve essere protetto non solo per ciò che attiene ai bisogni più propriamente biologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della personalità del bambino (sentenze nn. 1 del 1987 e 332 del 1988). Nel contempo, il principio posto dall'art. 37 — collegato al principio di uguaglianza — impone alla legge di impedire che possano, dalla maternità e dagli impegni connessi alla cura del bambino, derivare conseguenze negative e discriminatorie.

Entrambe queste esigenze impongono, per lo stato di gravidanza e puerperio, di adottare misure legislative dirette non soltanto alla conservazione dell'impiego, ma anche ad evitare che nel relativo periodo di tempo intervengano, in relazione al rapporto di lavoro, comportamenti che possano turbare ingiustificatamente la condizione della donna ed alterare il suo equilibrio psico-fisico, con serie ripercussioni sulla gestazione o, successivamente, sullo sviluppo del bambino. Al fine di assicurare una effettiva tutela a tali interessi invero la sola conservazione temporanea del rapporto, pur rimanendo essenziale, non è tuttavia sufficiente. Non vi è dubbio, infatti, che l'intimazione del licenziamento fuori dai casi espressamente previsti, soprattutto nella particolare condizione in cui si trova la donna nel periodo di gravidanza ed in quello di puerperio, è causa di grave turbamento, anche se gli effetti del recesso non sono immediati ma differiti. Questa sorta di licenziamento annunciato, infatti, prospetta alla lavoratrice la certezza del venir meno, a breve termine, di un reddito personale che può anche essere l'unico, non solo per la stessa donna ma anche per il suo nucleo familiare, o che può costituire comunque una quota essenziale del reddito familiare complessivo; e ciò proprio in un momento in cui le esigenze connesse alla nascita del figlio impongono nuovi oneri. E comporta la necessità di reperire tempestivamente altre fonti di reddito e di riorganizzare in conseguenza la propria esistenza e quella della propria famiglia: il che non può non interferire in modo pesantemente negativo sulle condizioni della donna e sul suo rapporto con il figlio e quindi sulla salute e sulla formazione della personalità di quest'ultimo. È inoltre appena il caso di sottolineare quanto difficile si presenti — in una situazione ormai cronicamente distante dal pieno impiego — una prospettiva di occupazione per le donne con prole in tenera età, spesso colpite da una sostanziale discriminazione.

Né la gravità di una simile turbativa può considerarsi rimossa o anche significativamente attenuata dalle norme, pure di recente introduzione, che delimitano o regolano in varia misura il potere di recesso del datore di lavoro. In primo luogo, infatti, si tratta di discipline che non hanno specifico riguardo alle esigenze di tutela differenziata imposte dall'art. 37 — ma anche dall'art. 31 — con riferimento alla condizione della donna e alla maternità. In secondo luogo, per gran parte delle situazioni di prevalente impiego femminile la tutela è soltanto obbligatoria e ridotta ad un compenso risarcitorio assai limitato.

5. — Se queste sono le esigenze ed i principi di rango costituzionale sottesi al divieto di licenziamento della lavoratrice nel periodo di gravidanza e puerperio, ne deriva essere essenziale che tale divieto sia assistito da quelle misure idonee ad impedire che l'atto vietato sia ugualmente compiuto e sia ugualmente conveniente per chi lo compie. Ciò dà ragione della sanzione penale prevista dall'art. 31; ma ciò soprattutto richiede, sul piano civile, che, se il

licenziamento vietato viene ugualmente disposto, l'ordinamento giuridico, di cui esso costituisce una violazione, non lo recepisca in alcuna misura e cioè lo consideri totalmente improduttivo di effetti, come del resto è disposto per l'ipotesi, per certi aspetti analoga, del licenziamento per causa di matrimonio, di cui alla legge 9 gennaio 1963, n. 7, che peraltro è anche funzionalmente connessa alle concrete esigenze di tutela della maternità, come mise in rilievo questa Corte con la sentenza n. 27 del 1969.

Né, d'altra parte, potrebbe opporsi che la nullità eccederebbe gli scopi della tutela in quanto non sarebbe limitabile solo a tale periodo, ed occorrerebbe, per procedere ad un successivo recesso, la sussistenza di una nuova causa giustificatrice. Alle considerazioni già svolte circa la individuazione degli scopi di tutela che vengono qui in considerazione, deve essere aggiunto il rilievo che, terminato il periodo protetto, il datore di lavoro riacquista l'integrità del suo potere di recesso, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge e delle regole da essa imposte. Il che certamente potrà richiedere — se tale è la normativa applicabile nella fattispecie concreta — la sussistenza di una causa giustificatrice, ma nulla esige che la stessa sia nuova, essendo invece necessario soltanto — come del resto è logico — che essa sussista (ancora) al momento in cui il licenziamento viene legittimamente intimato.

6. — Infine, resta da precisare che il rafforzamento della tutela conseguente alla presente pronuncia è anche uno strumento necessario per evitare che la maternità si traduca in concreto in un impedimento alla realizzazione dell'effettiva parità di diritti della donna lavoratrice. Ciò è in piena sintonia con lo stesso art. 37 Cost., che, letto in connessione con l'art. 3, secondo comma, impone di accordare alla donna le misure speciali e più energiche di protezione necessarie a rimuovere le gravi discriminazioni che in fatto la colpiscono in relazione ai compiti connessi con la maternità e la cura dei figli e della famiglia, dal cui assolvimento peraltro trae vantaggio l'intera comunità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), nella parte in cui prevede la temporanea inefficacia anziché la nullità del licenziamento intimato alla donna lavoratrice nel periodo di gestazione e di puerperio indicato nel predetto articolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0160

N. 62

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione - Regione Campania - Terremoto - Occupazione di aree nei comuni terremotati - Determinazione della indennità relativa - Criteri - Calcolo nella misura di un quarto dell'indennità di espropriazione - Mancata previsione di termine massimo per la durata dell'occupazione - Riproduzione di norma già dichiarata illegittima - Illegittimità costituzionale.

(D.-L. 26 novembre 1980, n. 776, art. 3, quinto comma, quale risultante dalla legge di conversione n. 874 del 22 dicembre 1980; legge regione Campania, 21 febbraio 1981, n. 8, art. 5, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8 (Acquisto di prefabbricati destinati a locali per servizi di utilità pubblica e sociale, attività produttive e commerciali, case sparse o rurali), e dell'art. 3, quinto comma, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito in legge 22 dicembre 1980, n. 874 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), promosso con ordinanza emessa il 22 marzo 1990 dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere nel procedimento civile vertente tra Luigia Sgambato e il Comune di S. Felice a Cancellò, iscritta al n. 663 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Gabriele Pescatore.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di S. Maria Capua Vetere ha emesso il 22 marzo 1990 ordinanza nel corso di un giudizio promosso avverso la determinazione dell'indennità di occupazione di alcune aree fabbricabili, disposta in applicazione della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8 (Acquisto di prefabbricati destinati a locali per servizi di utilità pubblica e sociale, attività produttive e commerciali, case sparse o rurali).

In tale ordinanza è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 42, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 5 della su detta legge della Regione Campania, nonché dell'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), nel testo risultante dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874, a norma dei quali doveva essere quantificata l'indennità di occupazione.

Il giudice *a quo* espone che la legge n. 8 del 1981 della Regione Campania ha assegnato ai comuni terremotati, compresi in un apposito elenco, fondi per l'acquisto di prefabbricati destinati a locali per servizi sociali e attività produttive. L'occupazione delle aree necessarie doveva effettuarsi secondo il disposto dell'art. 3 del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, il quale stabilisce, per la determinazione delle relative indennità, che esse vanno calcolate, per ciascun anno di occupazione, nella misura di un quarto dell'indennità che dovrebbe essere corrisposta per l'espropriazione delle aree occupate ai sensi della legge 29 luglio 1980, n. 385.

Poiché l'art. 3, quinto comma, del D.L. n. 776 del 1980 non prevede un termine massimo per l'occupazione degli immobili, l'adozione di tale criterio, secondo il giudice *a quo*, ove l'occupazione si protragga — come nel caso al suo esame — oltre i quattro anni, comporterebbe che al proprietario del suolo occupato vada riconosciuto un indennizzo maggiore di quello che gli sarebbe spettato in caso di espropriazione. Ciò contrasterebbe con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, poiché tale disciplina sarebbe irrazionale, potendo dar luogo ad una supervalutazione dell'indennità, non consentita dall'art. 42 della Costituzione, e addirittura — nel caso che l'immobile venga successivamente espropriato — ad una sua duplicazione.

L'art. 5 della legge regionale n. 8 del 1981 e l'art. 3, quinto comma, del D.L. n. 776 del 1980 contrasterebbero, inoltre, con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, anche perché questa Corte, con la sentenza n. 223 del 1983, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione stabiliti dalla legge n. 385 del 1980, relativamente alle aree edificabili.

Secondo il giudice *a quo*, avendo l'art. 3, quinto comma, della legge n. 874 del 1980 recepito detti criteri, benché la legge n. 385 del 1980 sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima, il rinvio ad essi continuerebbe ad essere operante, finché non siano dichiarate illegittime le norme che hanno disposto tale rinvio e che contrasterebbero a loro volta con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, avendo adottato un criterio di determinazione dell'indennità di occupazione (e di espropriazione) ritenuto da questa Corte illegittimo.

2. — Dinanzi a questa Corte non vi è stata alcuna costituzione di parti e pertanto la causa è stata fissata per l'esame in camera di consiglio ai sensi dell'art. 26, comma secondo, della l. 11 marzo 1953, n. 87.

Considerato in diritto

1. — Il giudice *a quo* ha sollevato due distinte questioni che investono la legittimità costituzionale: a) dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, e dell'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, quale risulta dalla legge di conversione, con modificazioni, 22 dicembre 1980, n. 874. Le

anzidette norme sarebbero illegittime in quanto — facendo riferimento per la determinazione dell'indennità di occupazione, circa le aree edificabili; a criteri stabiliti dalla legge 29 luglio 1980, n. 385, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 223 del 1983 — contrastano con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, così come le disposizioni da essi richiamate; b) dell'art. 3 del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, sopraindicato, nella parte in cui non prevede un termine massimo per l'occupazione degli immobili e dell'art. 5 della legge regionale della Campania 21 febbraio 1981, n. 8, che ad esso rinvia.

Essi sarebbero costituzionalmente illegittimi in quanto, stabilendo che le indennità di occupazione vanno quantificate, per ogni anno di occupazione, nella misura di un quarto dell'indennità di espropriazione stabilita ai sensi della legge 29 luglio 1980, n. 385, contrasterebbero con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, dando luogo, ove l'occupazione si protragga nel tempo e sia seguita dall'espropriazione, ad una supervalutazione dell'indennizzo irragionevole e non consentita dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

2. — La prima delle su dette questioni è fondata.

La legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, ha previsto — per far fronte all'emergenza conseguente al terremoto del 1980 — l'acquisto di prefabbricati destinati, tra l'altro, a servizi di utilità pubblica e sociale, attribuendo ai comuni il compito d'individuare, nell'ambito delle aree destinate ad insediamenti provvisori per fronteggiare le più immediate esigenze abitative, gli spazi da destinare a servizi collettivi. All'art. 5 tale legge ha statuito che l'occupazione delle aree debba avvenire con le modalità previste dall'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, così come risultante dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874.

Tale comma aveva disposto che le indennità per l'occupazione «sono determinate secondo le norme previste dalla legge 29 luglio 1980, n. 385, calcolando per ciascun anno di occupazione un quarto dell'indennità che dovrebbe essere corrisposta, ai sensi della predetta legge n. 385 del 1980, per l'espropriazione delle aree da occupare, ovvero per ciascun mese o frazione di mese, un dodicesimo dell'indennità annua come sopra determinata».

La legge n. 385 del 1980 — emanata in seguito alle declaratorie d'illegittimità costituzionale contenute nella sentenza n. 5 del 1980 relativamente ai criteri di determinazione, per le aree a destinazione edificatoria, delle indennità di espropriazione, stabiliti da talune leggi relative alla materia — aveva fissato all'art. 1 criteri provvisori di determinazione di dette indennità «valevoli fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime». Le indennità così stabilite dovevano essere oggetto di «conguaglio» nella misura e con le modalità che sarebbero state fissate nel termine di un anno (prorogato con le successive leggi 29 luglio 1982, n. 481, e 23 dicembre 1982, n. 943) mediante una normativa in concreto mai emanata.

Con la sentenza n. 223 del 1983 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo anche l'art. 1, primo e secondo comma, della l. n. 385 del 1980, per violazione degli artt. 42 e 136 Cost., avendo adottato una normativa che riproduceva sostanzialmente quella dichiarata illegittima dalla sentenza n. 5 del 1980.

In tale contesto, il giudice *a quo* ha dedotto il contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania n. 8 del 1981 e dell'art. 3, quinto comma, del D.L. n. 776 del 1980 sopraindicato.

Come innanzi si è esposto, infatti, quest'ultimo articolo statuisce che l'indennità di occupazione sia commisurata ad una percentuale dell'indennità di espropriazione, calcolata ai sensi della legge n. 385 del 1980, proporzionale alla durata dell'occupazione stessa.

Il riferimento, per la determinazione dell'indennità di occupazione, alla misura di quella di espropriazione, non contrasta in linea di principio con la garanzia prevista nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, sempre che la misura dell'indennità posta a base del computo sia congrua e la percentuale prevista ragionevole (cfr. sent. n. 216 del 1990).

Viceversa, l'impugnato art. 3, quinto comma, del D.L. n. 776 del 1980 pone a base di computo, per l'occupazione, un'indennità di espropriazione determinata secondo criteri che furono dichiarati illegittimi da questa Corte proprio in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, in quanto inadeguati a garantire la congruità del ristoro. Ne deriva che il su detto articolo 3, col criterio di riferimento adottato, non assicura tale congruità e si pone in contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Parimenti, l'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, fa riferimento per le occupazioni all'art. 3 ora indicato. La legge regionale riproduce la normativa, dichiarata illegittima, che ha per contenuto una disposizione caratterizzata dallo stesso criterio di calcolo delle indennità, contrastante con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale: *a)* dell'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776, quale risultante dalla legge di conversione, con modificazioni, 22 dicembre 1980, n. 874, nella parte in cui stabilisce che le indennità di occupazione vanno determinate secondo le norme previste dalla l. 29 luglio 1980, n. 385; *b)* dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8, nella parte in cui, per la determinazione dell'indennità di occupazione delle aree, fa riferimento all'art. 3, quinto comma, del su detto D.L. n. 776 del 1980, quale risultante dalla legge di conversione.

3. — Le suddette declaratorie d'illegittimità costituzionale comportano l'assorbimento del profilo, riferito all'art. 3 Cost. relativamente alla questione fin qui esaminata, nonché della seconda questione, sollevata dal giudice *a quo*, condizionatamente alla infondatezza della prima questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), quale risultante dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), nella parte in cui stabilisce che le indennità di occupazione vanno determinate secondo le norme previste dalla legge 29 luglio 1980, n. 385, calcolando per ciascun anno di occupazione un quarto dell'indennità che dovrebbe essere corrisposta, ai sensi della predetta legge n. 385 del 1980, per l'espropriazione delle aree da occupare, ovvero per ciascun mese o frazione di mese, un dodicesimo dell'indennità annua;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, della legge della Regione Campania 21 febbraio 1981, n. 8 (Acquisto di prefabbricati destinati a locali per servizi di utilità pubblica e sociale, attività produttive e commerciali, case sparse o rurali), nella parte in cui, per la determinazione dell'indennità di occupazione delle aree, fa riferimento all'art. 3, quinto comma, del D.L. 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), quale risultante dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0161

N. 63

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Panificazione - Autorizzazione - Criteri relativi al rilascio - Competenza della camera di commercio provinciale - Disparità di trattamento tra imprenditori - Incongrua attribuzione - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(Legge 31 luglio 1956, n. 1002, art. 2).

(Cost., artt. 3, 41 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 31 luglio 1956, n. 1002 («Nuove norme sulla panificazione») promosso con ordinanza emessa il 16 novembre 1989 dal Tribunale regionale amministrativo per l'Emilia Romagna - Sede di Bologna sui ricorsi riuniti proposti da Cuffiani Verter ed altri contro Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Ravenna ed altri, iscritta al n. 550 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione di Fucci Marzia ed altri, della S.p.A. Agritech nonchè l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi gli avvocati Maurizio Salari e Walter Prosperetti per Fucci Marzia ed altri, Arrigo Allegri, Stefano Grassi, Carlo Mezzanotte per S.p.a. Agritech e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale regionale amministrativo per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, — nel corso di un giudizio promosso da vari panificatori locali controinteressati per l'annullamento di quattro distinte delibere (rispettivamente del 26 maggio 1986, del 22 settembre 1986, del 2 febbraio 1987, del 21 marzo 1988, l'ultima delle quali emessa ai sensi del Decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 13 aprile 1987) con cui la Camera di Commercio di Ravenna autorizzava ex art. 2 della legge 31 luglio 1956 n. 1002 la società Agritech S.p.A. all'attivazione di un nuovo impianto per la produzione di pane, anche surgelato — sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 cit. per violazione degli artt. 3, 41₁ e 97 della Costituzione.

Il giudice remittente premetteva che l'autorizzazione era stata rilasciata sulla base della considerazione che, da un lato, la produzione dell'opificio da autorizzare era destinata in assoluta prevalenza al mercato nazionale ed internazionale, il che giustificava di per sè l'opportunità del nuovo impianto, e che, dall'altro, la modesta parte residua di produzione, diretta al mercato locale, non sarebbe stata di turbamento all'equilibrio in atto in relazione alla densità dei panifici esistenti ed al volume della produzione nella località di apertura del nuovo esercizio.

Ricordato, poi, che secondo tale articolo, «i panifici di nuovo impianto ...sono soggetti ad autorizzazione della Camera di commercio, industria ed agricoltura della provincia, sentita una Commissione...» la quale «accerta l'opportunità del nuovo impianto in relazione alla densità dei panifici esistenti e del volume della produzione nella località ove è stata chiesta l'autorizzazione», il giudice remittente osservava che il cennato riferimento alla «località ove è stata richiesta l'autorizzazione» deve essere interpretato nel senso che l'area territoriale, in relazione alla quale la Camera di commercio — sulla base, in sostanza, dell'indice statistico offerto dal rapporto pane/popolazione — deve operare la valutazione di opportunità dell'attivazione di un nuovo impianto, sia quella comunale e non possa estendersi, secondo un'opposta, ma non condivisibile, esegesi della norma, fino a quella nazionale o extra nazionale ancorchè l'imprenditore che chiede l'autorizzazione intenda destinare il suo prodotto al mercato nazionale od estero.

A giudizio dell'organo remittente la norma citata, così interpretata, violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost. perchè comprime ingiustificatamente la libertà di iniziativa economica privata rendendo pressochè impossibile la realizzazione di panifici industriali diretti alla produzione di pane di tipo tradizionale o di pane surgelato, mentre la rigida disciplina dell'autorizzazione *de qua* non si giustifica più in ragione delle mutate condizioni economiche del paese e delle sue abitudini alimentari, che fanno escludere che la produzione del pane abbia più un'importanza, e quindi un'utilità sociale, superiore a quella di altri alimenti. La disciplina protezionistica censurata si appalesa quindi irragionevole, nonchè fonte di discriminazione tra produttori e finirebbe per proteggere le imprese esistenti, conservando lo *status quo* e impedendo non solo l'affermarsi, ma la stessa nascita di nuove imprese.

Risulterebbe poi violato anche l'art. 97 Cost. perchè la valutazione sull'opportunità di un impianto avente lo scopo di realizzare un prodotto industriale come il pane surgelato, rivolto all'intero mercato nazionale ed internazionale, sarebbe demandata ad un organo avente strumenti operativi e conoscitivi limitati, quale la Camera di commercio la cui competenza è ristretta a livello provinciale.

2. — Ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite dell'Avvocatura di Stato concludendo per l'infondatezza della questione di costituzionalità sulla base del rilievo assorbente che il regime di autorizzazione all'attività economica di panificazione è giustificato dal fine di assicurare capillarmente la produzione del pane, bene di prima necessità; d'altra parte proprio l'interpretazione respinta dal giudice remittente è invece ritenuta esser quella più compatibile con i principi costituzionali.

3. — Si sono costituite le parti private Fucci, Spada e Casadio sostenendo, anche con una memoria aggiunta, l'inammissibilità e l'infondatezza della censura di costituzionalità sul rilievo in particolare che l'art. 2 cit. mira ad assicurare l'ordinato assetto del settore della panificazione, affidato a piccole aziende, per lo più a dimensione familiare, in modo da realizzare una capillare rete di produzione praticamente coincidente con quella di distribuzione, tale per cui il pane, tradizionale alimento fondamentale di cui il legislatore ha sempre voluto garantire la massima genuinità, sia immesso al consumo nei tempi reali di edibilità. Nella discussione orale la difesa ha eccepito anche il difetto di rilevanza della questione di costituzionalità.

4. — Si è costituita altresì la società Agritech insistendo per la dichiarazione di incostituzionalità. Nell'aderire alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di remissione la difesa della società osserva in particolare, in una successiva memoria, che le restrizioni all'accesso all'attività di panificazione, imposte dalla legge n. 1002 del 1956, non sono più sorrette da alcuna obiettiva giustificazione giuridica e sociale, atteso che è venuta meno l'utilità sociale perseguita dalla norma, rappresentando ormai il pane un prodotto alimentare ordinario, non dissimile da altri. Sostiene inoltre che l'applicazione letterale della norma renderebbe pressoché impossibile la realizzazione di un panificio a carattere industriale, destinato a produrre pane per l'esportazione verso zone diverse dalla località di produzione, con conseguente ingiustificata limitazione dell'iniziativa economica privata.

5. — Ha spiegato intervento anche l'Associazione panificatori artigiani ed affini di Bologna, non costituitasi nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione di costituzionalità sia dichiarata infondata.

Considerato in diritto

1. — La Corte è chiamata a decidere se l'art. 2 della legge 31 luglio 1956, n. 1002 — che condiziona l'attivazione di nuovi panifici all'autorizzazione della Camera di commercio, industria e agricoltura della Provincia sul presupposto della ritenuta opportunità del nuovo impianto in relazione alla densità dei panifici esistenti e del volume della produzione nella località dov'è chiesta l'autorizzazione — sia costituzionalmente illegittimo perchè in contrasto con l'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento tra gli imprenditori produttori di pane ed altri produttori; con l'art. 41 Cost. per l'ingiustificata limitazione della libertà di iniziativa economica privata; con l'art. 97 Cost. per l'incongrua attribuzione ad un organismo locale (Camera di commercio provinciale) della competenza ad autorizzare l'attività di panificazione anche quando destinata al mercato nazionale ed estero.

2. — Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione panificatori artigiani ed affini di Bologna, non essendo essa parte del giudizio *a quo* (in tal senso è l'orientamento costante di questa Corte, ribadito da ultimo nella sentenza n. 124 del 1990).

3. — Va poi respinta l'eccezione, sollevata dalla difesa delle parti private Fucci, Spada e Casadio, di difetto di rilevanza della questione di costituzionalità. Corretta è infatti la ricognizione operata, ancorchè sinteticamente, dal giudice *a quo*, atteso che l'art. 2 della legge n. 1002 del 1956 — se interpretato, nei termini ritenuti dal medesimo giudice — comporterebbe l'illegittimità delle autorizzazioni rilasciate dalla Camera di commercio di Ravenna, mentre — ove si pervenisse ad una pronuncia di incostituzionalità della norma censurata — la conseguente rimozione della valutazione di opportunità dell'attivazione di nuovi panifici, richiesta dalla norma medesima quale presupposto per il rilascio dell'autorizzazione, implicherebbe la legittimità dei provvedimenti impugnati.

4. — La questione non è fondata.

È utile premettere che nell'immediato dopoguerra, con la caduta dell'ordinamento corporativo e la spinta alla valorizzazione dell'iniziativa economica privata, il legislatore — nel dettare la nuova disciplina delle industrie della macinazione e della panificazione — provvide ad abrogare (con la legge 7 novembre 1949 n. 857) le limitazioni d'ordine economico previste dal r.d.-l. 5 settembre 1938 n. 1890, convertito nella legge 2 giugno 1939 n. 739, e dal r.d.-l. 21 luglio 1938 n. 1609, convertito nella legge 9 gennaio 1939 n. 143. Ancorchè all'originaria licenza per l'esercizio della panificazione, rilasciata (ex art. 5 r.d.-l. n. 1609 cit.) dal Prefetto, all'epoca presidente del Consiglio provinciale delle Corporazioni, si sostituisse comunque altro atto autorizzatorio costituito dalla licenza della Camera di commercio della provincia (ex art. 6 legge n. 857 cit.), mutavano radicalmente i presupposti dei due provvedimenti giacchè il primo era emesso sulla base della valutazione delle esigenze di approvvigionamento nel territorio del Comune, tenendo conto del numero dei panifici esistenti, dello sviluppo edilizio e della densità della popolazione, nonchè della situazione locale dell'industria della panificazione; il secondo, invece, era rilasciato sul presupposto del rispetto delle sole prescrizioni di carattere igienico e sanitario.

Successivamente il legislatore rivisitò organicamente tutta la materia della panificazione apportando correttivi alla precedente disciplina liberista, che — come denunciato in sede di lavori preparatori — aveva causato squilibri in questo particolare settore merceologico; introdusse quindi, con la legge n. 1002 del 1956 (art. 2 cit.), vincoli ulteriori, rispetto a quelli di carattere igienico e sanitario, nel rilascio delle autorizzazioni da parte della Camera di commercio della provincia, condizionandole alla previa valutazione della densità dei panifici esistenti e del volume della produzione nella località dov'è chiesta l'autorizzazione, sulla scorta di un parere espresso da una particolare Commissione in cui trovavano voce gli interessi coinvolti (risultando essa composta da un rappresentante dell'Associazione provinciale panificatori, da un rappresentante delle Organizzazioni sindacali degli operai panettieri, da un rappresentante del Comune interessato, oltre che da due rappresentanti della stessa Camera di commercio provinciale).

Pertanto l'attuale disciplina dell'autorizzazione per l'attivazione di nuovi panifici — oggetto della censura di incostituzionalità — è frutto di una scelta consapevole del legislatore di porre limiti (settoriali ed assai circoscritti) all'iniziativa economica privata come correttivi di un precedente assetto maggiormente liberista.

Questo quadro di riferimento non è stato alterato dalla successiva normativa di settore (legge n. 580 del 1967, sulla disciplina per la lavorazione ed il commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari, e legge n. 41 del 1974 sulla disciplina delle chiusure e delle interruzioni di attività delle aziende esercenti la produzione e la vendita al dettaglio di generi della panificazione), nè da quella più generale relativa agli alimenti (legge n. 283 del 1962 sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, ed — in quanto rilevante per la produzione del pane congelato — legge n. 32 del 1968 sulla disciplina della vendita al pubblico degli alimenti surgelati).

5. In tale contesto normativo si collocano i primi due profili di censura di incostituzionalità dell'art. 2 cit., richiamanti i parametri degli artt. 3 e 41 Cost., che possono essere esaminati congiuntamente giacchè l'accertata sussistenza di un fine sociale che legittima la limitazione dell'iniziativa economica privata si appalesa altresì quale giustificata ragione della speciale disciplina di tale settore, evidenziando il carattere centrale e decisivo dello scrutinio di costituzionalità condotto in riferimento all'art. 41 Cost.

Vale rimarcare che la libertà di iniziativa economica privata, riconosciuta dal primo comma dell'art. 41 Cost., è da una parte bilanciata dal limite dell'utilità sociale e dal rispetto della sicurezza, libertà e dignità umana (secondo comma), d'altra parte è indirizzata e coordinata a fini sociali che legittimano la previsione ad opera del legislatore ordinario di programmi e controlli (terzo comma). Essa poi può talora essere del tutto compresa nel caso in cui — avendo ad oggetto servizi pubblici essenziali o fonti di energia o situazioni di monopolio e rivestendo preminente interesse nazionale — il legislatore ordinario ne riservi originariamente a sé o ne trasferisca l'esercizio (art. 43 Cost.).

Pertanto tra i due estremi costituiti dal pieno ed assoluto riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata e, all'opposto, dalla riserva di esercitare determinate imprese si collocano vari possibili modelli settoriali connotati da un più o meno intenso intervento pubblico nell'economia.

La concreta misura di tale intervento, che va a comprimere l'iniziativa economica privata, è demandata al legislatore ordinario spettando alla Corte costituzionale solo l'identificazione del fine sociale e della riferibilità ad esso di programmi e controlli in generale e più in particolare — come nella specie — di speciali regimi autorizzatori.

Tale valutazione di riferibilità può sottendere anche un giudizio sull'idoneità minima — che ridonda in ragionevolezza — della limitazione della libertà di iniziativa economica privata per il raggiungimento del fine sociale medesimo; ma non può esorbitare nel merito del provvedimento legislativo.

Costituisce principio ripetutamente affermato (da ultimo nella sentenza n. 446 del 1988) quello secondo cui il potere della Corte «di giudicare in merito all'utilità sociale alla quale la Costituzione condiziona la possibilità di incidere sui diritti dell'iniziativa economica privata concerne solo la rilevanza di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo».

In numerose ipotesi la Corte ha operato questo riscontro ritenendo legittime discipline settoriali che in vario modo limitavano l'iniziativa economica privata in ragione del perseguimento di un'apprezzabile utilità sociale. Così con sentenza n. 20 del 1980 (e prima ancora con la pronuncia n. 137 del 1971) la Corte ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 41 Cost., della normativa contenente il divieto di produrre e mettere in commercio paste alimentari di farina integrale di grano duro, avendo identificato l'utilità sociale di tale limitazione dell'iniziativa economica privata nell'esigenza di protezione e valorizzazione della produzione, tipicamente italiana, di grano duro. Altresì, sempre in riferimento all'art. 41 Cost., è stata ritenuta la legittimità della disciplina del controllo dei prezzi dei beni di largo consumo, tra cui il pane (con sentenza n. 200 del 1975); del regime autorizzatorio che regola l'attività dei gestori di albergo e degli affittacamere (con sentenza n. 144 del 1970); delle licenze di impianto ed esercizio

dei magazzini di vendita di merci a prezzo unico (con sentenza n. 97 del 1969); del regime di controllo delle vendite straordinarie o di liquidazione (con sentenza n. 60 del 1965), della riserva ai Comuni della facoltà di istituire Centrali del latte (con sentenza n. 11 del 1960).

Nel caso dell'art. 2 della legge n. 1002 del 1956 come posto in rilievo dalla giurisprudenza amministrativa, l'interesse pubblico primario, che tale disciplina speciale mira a soddisfare, è costituito dall'esigenza di salvaguardare l'equilibrio locale di mercato tra domanda ed offerta, equilibrio che in tale particolarissimo settore merceologico è stato ritenuto dal legislatore del 1956 fare aggio sulla contrapposta esigenza di tutelare il libero ed incondizionato estrinsecarsi dell'iniziativa economica privata in ragione della natura di alimento di base che rivestiva il pane.

La razionalità dell'opzione legislativa dell'epoca si saldava e si coniugava, come ancor oggi, con il regime amministrativo del prezzo del pane comune.

Le mutate abitudini alimentari possono aver in concreto affievolito tale funzione sociale, ma non fino al punto di rendere irrazionale ed ingiustificato tale settoriale ed assai circoscritta limitazione della libera concorrenza e quindi dell'iniziativa economica privata. Spetta però al legislatore ordinario un'eventuale nuova valutazione complessiva volta a verificare se l'ipotizzato affievolimento dell'esigenza tutelata non giustifichi più la disciplina protezionistica censurata (sent. n. 20 del 1980).

6. — Neppure è ravvisabile violazione dell'art. 41 Cost. sotto il profilo denunciato secondo cui la norma censurata impedirebbe, senza ragione, l'apertura di nuovi panifici industriali con grande potenzialità produttiva e comunque la nascita di nuove imprese.

La valutazione rimessa all'organo provinciale (Camera di commercio) — che ha ad oggetto la ricognizione della densità dei panifici esistenti e del volume della produzione in evidente, ancorchè non espressa, connessione con il fabbisogno di pane — è testualmente circoscritta in un ambito territoriale locale, tale essendo il riferimento letterale contenuto nell'art. 2 alla «località» ove è stata chiesta l'autorizzazione.

Il valore semantico della locuzione usata già di per sé lascia intendere come abbia riferimento ad un ambito circoscritto, certamente non identificabile, come pure si vorrebbe secondo alcune pronunzie di giudici amministrativi sottordinati, con un'area estesa a tutto il territorio regionale o financo nazionale.

In conformità alla giurisprudenza del giudice amministrativo di ultima istanza (Cons. Stato, Sez. VI, 12 giugno 1985 n. 306), fanno invece propendere per l'identificazione di tale ambito con il territorio comunale, o con aree infracomunali quando caratterizzate da peculiari connotati di autonomia e di specificità di mercato, sia, nel quadro della disciplina vigente, la composizione della particolare Commissione consultiva che annovera tra i suoi componenti «un rappresentante del Comune interessato» come soggetto esponenziale degli interessi pubblici incidenti nella «località» dove è richiesta l'autorizzazione, come pure il dato ermeneutico offerto dall'art. 11 che contempla il trasporto del pane «da un comune all'altro», sia, sotto il profilo storico, il testuale riferimento alle «esigenze del comune» contenuto nell'art. 5 del citato r.d.-l. n. 1609 del 1938, costituente il diretto precedente normativo sostanzialmente ripristinato dall'art. 2 legge n. 1002 del 1956 dopo la parentesi «liberista» introdotta con la legge 7 novembre 1949 n. 857.

E quand'anche l'ambito della «località» considerata dalla norma possa venire riferita ad un'area più estesa del territorio comunale (cfr. la circolare del Ministero dell'Industria n. 404, prot. n. 122466 del 22 ottobre 1970, secondo cui la «località» può ricomprendere il territorio di più comuni, nonché l'art. 2 del citato d.m. 13 aprile 1987, recante norme sulla produzione di pane surgelato, nel quale l'area territoriale di riferimento è la provincia), giammai potrebbe esorbitarsi dalla circoscrizione provinciale per ineludibili esigenze di coerenza con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), che induce ad escludere la possibilità di riferire ad organi provinciali una ricognizione tecnica, quale quella della densità dei panifici esistenti e del volume della loro produzione, e la conseguente valutazione di opportunità, incidenti in una zona di mercato più ampia dell'area territoriale di competenza dell'organo medesimo.

7. — Peraltro, il coordinamento della disposizione sospettata di incostituzionalità con il già citato successivo art. 11 dimostra l'erroneità della conclusione secondo cui la disciplina dettata dall'art. 2 della legge n. 1002 del 1956 impedirebbe l'apertura di (nuovi) panifici a carattere industriale, anche quando la loro produzione sia destinata in larga prevalenza, come nella specie, o addirittura per la totalità a soddisfare il fabbisogno di località diverse da quelle dove venga richiesta l'autorizzazione.

Se, infatti, l'esportazione «liberamente» consentita dall'art. 11 da un comune all'altro senza limitazioni di distanza (rovesciando la opposta previsione contenuta nel testo originariamente proposto, che però non contemplava il limite autorizzatorio poi introdotto nel corso della discussione parlamentare con l'attuale testo dell'art. 2) dovesse intendersi riferita, come evenienza normale, alla quantità di pane necessaria per allineare l'offerta alla domanda nella località considerata, si attribuirebbe al complessivo disegno normativo l'intrinseca contraddizione di volere ed al tempo stesso non volere assicurare il tendenziale equilibrio tra domanda ed offerta nella località stessa.

Invece, come già avvertito in tempi risalenti dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato con la direttiva impartita nella circolare n. 404 citata, alla valutazione della Camera di commercio provinciale rimane del tutto estranea la (quantità della) produzione di pane destinata ad essere esportata in mercati diversi da quello della località considerata, nel senso che nell'ambito di ciascuna località l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione all'apertura di nuovi panifici deve impedire che l'offerta destinata alla stessa località superi la domanda, onde non l'intera produzione di cui l'autorizzando panificio sia potenzialmente capace va tenuta in conto, ma solo quella parte di essa che per l'aspirante imprenditore sia lecito destinare al mercato locale. Sicchè è ben possibile, come ritenuto nella ricordata circolare e nel parere del Consiglio di Stato in essa richiamato, che la realizzazione di tale equilibrio sia garantita mediante l'imposizione, nel contesto dell'autorizzazione, dell'obbligo di destinare la parte di produzione, ritenuta eccedente rispetto al fabbisogno locale, all'esportazione in altra località, con la conseguente possibilità di interventi repressivi in via di autotutela in caso di inosservanza di una siffatta limitazione, che si appalesa idonea di per sé ad escludere la possibilità di ravvisare una ragione di impedimento, sotto il profilo della opportunità ex art. 2 citato, alla apertura del nuovo panificio.

8. — Nè vale obiettare che la protezione interna accordata a livello locale (con il regime autorizzatorio di cui all'art. 2) potrebbe essere turbata dai flussi di produzione provenienti dall'esterno (per effetto dell'art. 11 che, per le considerazioni esegetiche sopra svolte, riconosce implicitamente la libertà di produzione destinata fuori dall'area locale), rientrando nella discrezionalità del legislatore calibrare le misure limitative dell'iniziativa economica privata alle effettive esigenze di tutela dell'utilità sociale perseguita. Come emerge dai lavori preparatori, il legislatore del 1956 ha ben tenuto presente l'ipotesi del panificio industriale la cui zona di mercato ecceda l'ambito locale, ipotesi questa che non ha inteso affatto contrastare; nè contro questo tipo di panificio — proprio nella laboriosa formulazione dell'art. 11 — ha inteso ergere barriere protettive, ritenendo anzi che la concorrenza proveniente dall'esterno della «località» considerata — per il fatto di essere consentita, tra l'altro, a condizione dell'adozione di determinate prescrizioni di impianto e di attrezzature — potesse essere di stimolo per l'ammodernamento degli impianti. D'altra parte la legge economica del libero mercato opera nel senso che, a parità di qualità di prodotto e di costi di produzione, in tanto è possibile che il pane prodotto nella «località», come sopra intesa, sia collocato su un mercato esterno alla stessa in quanto di tale alimento in quel mercato vi sia effettiva carenza, altrimenti rivelandosi l'esportazione non conveniente per la maggiore incidenza delle spese di trasporto rispetto ai produttori locali. La circostanza, poi, che l'evoluzione dei mezzi di trasporto e avanzate tecnologie industriali (quale quella del surgelamento del pane) possano aver reso maggiormente possibile (e quindi ricorrente) l'evenienza della concorrenza dei produttori esterni alla località data e pertanto possano in qualche modo aver indebolito la protezione degli impianti strettamente locali di panificazione, attiene ancora una volta alla discrezionalità del legislatore, non senza considerare che ciò va a bilanciare un possibile affievolimento dell'utilità sociale sottesa all'art. 2 per l'erosione del carattere di alimento-base del pane.

9. — La ricostruzione esegetica dell'art. 2 della legge n. 1002 cit. così operata conduce altresì a ritenere infondata la questione di costituzionalità di tale disposizione in riferimento all'art. 97 Cost., atteso che la ricognizione dei dati di fatto determinanti al fine del rilascio dell'autorizzazione (densità dei panifici esistenti, volume della produzione) attiene esclusivamente ad una realtà locale, territorialmente contenuta nell'area di competenza della Camera di commercio provinciale, la quale quindi è pienamente idonea ad operare quella valutazione di opportunità che è richiesta dall'art. 2 con conseguente rispetto del canone di buon andamento dell'amministrazione prescritto dall'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 31 luglio 1956 n. 1002 («Nuove norme sulla panificazione»), sollevata in riferimento agli artt. 3, 41, e 97 della Costituzione dal Tribunale regionale amministrativo per l'Emilia Romagna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 64

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Processo penale - Nuovo codice - G.I.P. - Ulteriori richieste istruttorie - Richiesta delle parti - Limitazioni - Mera eventualità del supplemento istruttorio nel nuovo sistema processuale della fase anteriore al dibattimento - Non fondatezza.****(C.P.P., art. 422).****(Cost., art. 24).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 422 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 29 marzo 1990 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona nel procedimento penale a carico di Breveglieri William ed altro, iscritta al n. 657 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il giudice relatore Ugo Spagnoli;

Ritenuto in fatto

1. — All'esito di una udienza preliminare nella quale il P.M. aveva sostenuto che le richieste istruttorie delle parti ex art. 422 cod. proc. pen. possono aver ingresso in detta udienza solo se e nei limiti in cui vi sia stata da parte del giudice l'indicazione di temi nuovi o incompleti sui quali si renda necessario acquisire ulteriori informazioni ai fini della decisione, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona ha sollevato d'ufficio, con ordinanza del 29 marzo 1990, una questione di legittimità costituzionale del citato art. 422, in quanto subordina l'iniziativa delle parti a tale «impulso d'ufficio» e non consente alle parti di «anticipare l'eventuale stimolo probatorio» del giudice con richieste di «prova autonoma».

Ad avviso del giudice *a quo* la disposizione, «intesa in detta maniera riduttiva», violerebbe il diritto di difesa (art. 24 Cost.), in quanto impedirebbe al giudice per le indagini preliminari di valutare «l'ammissibilità e conferenza di mezzi di prova autonomamente proposti dalle parti» senza il suo impulso, e quindi la loro conclusione ai fini del raggiungimento dello «stadio dell'evidenza per la sentenza di non luogo a procedere» «o, nel caso contrario, della decisività per il rinvio a giudizio».

In tal modo, detto giudice verrebbe «ad essere inibito nell'accertamento della verità materiale», in quanto vincolato ad emettere «una pronuncia conforme alla mera richiesta» del P.M., «tra l'altro, non di rinvio a giudizio bensì di fissazione dell'udienza preliminare»: onde «la eventuale lacunosità della norma», «che verrebbe a ledere quindi il contraddittorio processuale».

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto tramite l'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, dato che il giudice *a quo*, pur rigettando la tesi del P.M., mostra di ritenersi vincolato ad essa e sottopone alla Corte un «normale dubbio interpretativo», la cui soluzione è viceversa demandata solo a lui.

Considerato in diritto

1. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona dubita che l'art. 422 del nuovo codice di procedura penale, in quanto prevede che nell'udienza preliminare le parti possano formulare richieste istruttorie solo se (e nei limiti in cui) vi sia stata da parte del giudice l'indicazione di «temi nuovi o incompleti sui quali si rende necessario acquisire ulteriori informazioni ai fini della decisione», violi il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost.: e ciò, in quanto la preclusione all'espletamento di prove autonomamente richieste dalle parti ed eventualmente decisive ai fini della pronuncia sul non luogo a procedere o sul rinvio a giudizio impedirebbe l'accertamento della verità materiale e lederebbe il contraddittorio processuale.

2. — L'Avvocatura dello Stato contesta l'ammissibilità di tale questione, dato che, a suo avviso, essa sarebbe formulata in modo da prospettare un mero dubbio interpretativo.

L'eccezione non può essere accolta. Dal testo dell'ordinanza, pur se non sempre felicemente formulata, si desume, invero, inequivocabilmente, che il giudice *a quo*, pur muovendo al riguardo rilievi critici, parta dal presupposto secondo cui la norma impugnata non consente di ammettere, nell'udienza preliminare, prove proposte dalle parti in modo autonomo, senza cioè che vi sia da parte del giudice la previa indicazione di «temi nuovi o incompleti»: e tanto basta ai fini dell'esatta individuazione del *thema decidendum*.

3. — Nel merito, la questione non è fondata.

Nel delineare i caratteri del nuovo sistema processuale, il legislatore ha inteso abolire la funzione inquisitoria del giudice nella fase anteriore al dibattimento ed evitare il riprodursi dell'istruzione, che era connotato essenziale del codice di rito previgente.

L'udienza preliminare è stata perciò congegnata, nel suo regime ordinario, come un procedimento allo stato degli atti (art. 421); ed è solo per evitare le situazioni di stallo decisorio derivanti da incompletezza del materiale informativo offertogli che è stato conferito al giudice il potere di promuovere il «supplemento istruttorio» previsto nell'art. 422, concepito, peraltro, come «un regime eccezionale imperniato su limitate acquisizioni probatorie caratterizzate da una efficacia interna alla fase» (Relazione al progetto preliminare, p. 102).

L'ingresso di tale fase eventuale presuppone dunque, innanzitutto, una valutazione del giudice sugli elementi probatori sottopostigli, e cioè di non essere in grado, in base ad essi, di decidere per il rinvio a giudizio o per il proscioglimento: ed inoltre, l'indicazione da parte sua di «temi nuovi o incompleti» sui quali si rende necessario acquisire ulteriori informazioni ai fini di tale decisione. Spetterà poi alle parti, in assolvimento dei rispettivi oneri probatori, fornire tali ulteriori elementi, peraltro limitati alla sola produzione di documenti, audizione di testimoni o consulenti tecnici e interrogatorio di persone imputate di reato connesso o collegato. Ma l'ingresso di tali prove sarà ammissibile solo se «ne risulti manifesta la decisività» ai fini del rinvio a giudizio ovvero della pronuncia della sentenza di non luogo a procedere, la quale, a sua volta, è consentita solo nei casi di evidente infondatezza dell'accusa (art. 425).

Non spetta alla Corte valutare, in questa sede, se con tale congegno risulti eccessivamente compressa la funzione di «filtro» rispetto al dibattimento che pur era stata assegnata all'udienza preliminare; certo è che questa non è mai stata concepita come strumento di «accertamento della verità materiale», che è quanto il giudice rimettente nella sostanza lamenta. Essa è invece strutturata come una fase processuale, e non di cognizione piena, dato che si è voluto evitare che una valutazione approfondita del merito dell'imputazione da parte del giudice potesse avere, come per il passato, un'influenza condizionante sulla successiva fase del giudizio (cfr. Relazione, doc. cit.).

La regola di giudizio assegnata al giudice dell'udienza preliminare attiene perciò al rito e non al merito, consiste cioè non in una valutazione di tipo prognostico sulle prospettive di condanna o assoluzione dell'imputato, ma in un controllo sulla legittimità della domanda di giudizio avanzata dal pubblico ministero. Ed è coerente a tale regola che spetti al giudice l'individuazione di «temi nuovi o incompleti», il cui acclaramento possa risultare decisivo a tali fini.

Indicazioni e sollecitazioni in tal senso possono certo provenire dalle parti, che potranno svolgerle nel corso della discussione prevista dall'art. 421: e del resto ad esse spetta sempre, e quindi anche nella fase in esame, la facoltà di presentare al giudice memorie e richieste scritte (art. 121, primo comma). Ma altro è constatare ciò, altro è riconoscere — come il giudice *a quo* pretende — che alle parti possa spettare un autonomo diritto alla prova, che prescindendo dalla previa valutazione del giudice di non poter decidere allo stato degli atti e dalla previa indicazione dei temi, nuovi o incompleti, sui quali la prova può essere utilmente prospettata ai fini sopraindicati.

Ciò non comporta violazione del diritto di difesa, essendo insegnamento costante di questa Corte che i modi di esercizio e fruizione di esso possono essere diversamente articolati in relazione alle speciali caratteristiche strutturali dei singoli procedimenti. Nell'ordinaria configurazione del nuovo sistema processuale, il diritto alla prova può esplicarsi pienamente nel dibattimento, dato che sono escluse solo le prove vietate dalla legge e quelle manifestamente superflue o irrilevanti (art. 190). Ma poiché nell'udienza preliminare la regola di giudizio è diversa, è logico che il diritto alla prova si atteggi in modi coerenti ad essa e ne risulti conseguentemente limitato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 422 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona con ordinanza del 29 marzo 1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991:

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0163

n. 65

Ordinanza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Aborto - Minore di anni diciotto - Giudice tutelare - Autorizzazione senza consultazione dei genitori - Richiamo alle sentenze nn. 14/1989 e 109/1981 della Corte - Sopravvenuto assenso all'interruzione della gravidanza risultante dagli atti di causa - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 12, secondo comma).

(Cost., artt. 24 e 30).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, secondo comma, della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), emessa il 28 luglio 1990 dal Giudice tutelare presso la Pretura di La Spezia sull'istanza proposta da Di Bonito Maura, iscritta al n. 647 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto che, con ordinanza del 28 luglio 1990, il Pretore di La Spezia, in funzione di giudice tutelare, investito del procedimento di volontaria giurisdizione previsto dall'art. 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194, e concernente l'interruzione volontaria della gravidanza da parte di minore degli anni diciotto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del predetto art. 12, limitatamente all'inciso «o sconsigliato», in riferimento agli artt. 24 e 30 della Costituzione;

che la disposizione impugnata viene censurata nella parte in cui consentirebbe al giudice tutelare di autorizzare la minore a decidere l'interruzione della gravidanza senza che ne siano informati i genitori, qualora sussistano «seri motivi», non solo che «impediscano», ma che anche semplicemente «sconsiglino» la consultazione di questi ultimi o di uno di essi;

che il giudice rimettente ricorda di avere già sollevato la medesima questione, che è stata decisa con ordinanza n. 14 del 1989, nel senso della manifesta infondatezza, anche alla luce del precedente giurisprudenziale intervenuto sempre sulla stessa questione (sentenza n. 109 del 1981);

che, tuttavia, dissentendo dalle argomentazioni contenute nelle due cennate pronunce, lo stesso giudice *a quo* esclude di avere la possibilità di consultare il genitore non informato, per acquisirne l'assenso ove lo ritenga opportuno, perchè il tenore letterale della norma impugnata sembrerebbe consentire tale accertamento nella sola fase amministrativa che precede la trasmissione degli atti al giudice tutelare, da parte quindi della struttura sanitaria e non anche nel corso del procedimento di giurisdizione volontaria;

che, comunque, ogni prudente valutazione del giudice in proposito non assicurerebbe sufficientemente la tutela del diritto soggettivo di difesa del genitore non informato, tutela che non può essere il risultato di una benevola concessione dell'autorità giudiziaria, ma che deve godere di una incondizionata e non eventuale garanzia;

che, in conclusione, ritenendo ancora valide e insuperate le ragioni già sottoposte alla valutazione di questa Corte, il giudice *a quo* ripropone la questione di legittimità costituzionale, ponendo in evidenza che il diritto soggettivo, sostanziale e processuale, dei genitori della minore non può soffrire restrizioni all'infuori del caso di «incapacità» dei medesimi, sì che nessun intervento sostitutivo, oltre i limiti indicati nell'art. 30 della Costituzione, sarebbe legittimo, e che quando, come nella fattispecie, concorrano più diritti, tutti di valenza costituzionale, non sarebbe ammissibile che uno di essi sia sacrificato in funzione dell'altro;

che non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, nè si è costituita la parte privata;

Considerato che dagli atti di causa risulta che è sopravvenuto l'assenso di entrambi i genitori per l'interruzione della gravidanza della minore, la quale è stata già sottoposta al richiesto intervento da parte della struttura sanitaria, e che di ciò è stata data notizia al giudice tutelare da parte della unità sanitaria locale competente, con nota in data 18 settembre 1990;

che tali fatti appaiono suscettibili di esplicitare, in relazione al rapporto processuale dedotto innanzi al giudice rimettente, una concreta incidenza sui provvedimenti da adottare (ordinanza n. 250 del 1990) e, quindi, sulla rilevanza della questione, donde la necessità di disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un riesame di tale rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Pretore di La Spezia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 66

*Ordinanza 28 gennaio-8 febbraio 1991***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Reato in genere - Interesse privato in atti di ufficio e abuso innominato d'ufficio - Disparità in ordine alla punibilità - Mancanza di ogni riferimento al procedimento - Difetto di motivazione circa la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.****(Legge 26 aprile 1990, n. 86, artt. 13 e 20 in relazione al c.p., artt. 323 e 324).****(Cost., art. 3).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 13 e 20 della legge 26 aprile 1990, n. 86 (Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione), in relazione agli artt. 323 e 324 del codice penale, promosso con ordinanza emessa il 5 luglio 1990 dal G.I.P. presso il Tribunale di Catanzaro nel procedimento penale a carico di Costa Giulio Vito ed altri, iscritta al n. 699 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Ettore Gallo.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 5 luglio 1990, il G.I.P. presso il Tribunale di Catanzaro ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 13 e 20 della legge 26 aprile 1990, n. 86, in relazione agli artt. 323 e 324 del codice penale per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

che, secondo il giudice *a quo*, la normativa introdotta con la legge denunciata sarebbe affetta da eccesso di potere in quanto rende punibili fattispecie di abuso innominato (di offensività penale meno grave) e lecite fattispecie di presa di interesse patrimoniale (di offensività penale più grave), in relazione al trattamento punitivo dei reati già qualificati dal codice penale come abuso innominato ed interesse privato in atti d'ufficio;

Considerato che, come anche osserva l'intervenuta Avvocatura dello Stato, nell'ordinanza manca ogni riferimento al procedimento cui essa inerisce e qualunque motivazione circa la rilevanza della questione;

che quindi non essendo stato rispettato il disposto dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va dichiarata manifestamente inammissibile;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 20 della legge 26 aprile 1990, n. 86, in relazione agli artt. 323 e 324 c.p., promossa dal G.I.P. presso il Tribunale di Catanzaro con ordinanza del 5 luglio 1990, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0165

N. 67

Ordinanza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Carriera di concetto - Benefici ex legge n. 319/1972 - Decorrenza giuridica ed economica - *Jus superveniens*: legge 4 agosto 1990, n. 238, art. 1, di interpretazione autentica - Necessità di riesame della questione in ordine alla rilevanza - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

(Legge 17 dicembre 1986, n. 890, art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA.

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890 («Integrazioni e modifiche alle leggi 7 agosto 1985, n. 427 e n. 428, sul riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e dei servizi periferici del Ministero del tesoro»), promosso con ordinanza emessa il 9 novembre 1989 dal T.A.R. della Liguria sui ricorsi riuniti proposti da Florida Maria Teresa contro il Ministero del Tesoro ed altro, iscritta al n. 662 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Ritenuto che, nel corso di due giudizi promossi dalla Signora Maria Teresa Florida per l'annullamento dei provvedimenti con cui l'Amministrazione del tesoro, nell'inquadrarla nella posizione di Vice Direttore - 8ª qualifica funzionale ai sensi della legge 17 dicembre 1986, n. 890, le riconosceva l'operatività della nomina agli effetti giuridici ed economici solo dall'8 gennaio 1987, il T.A.R. della Liguria, con ordinanza del 9 novembre 1989, pervenuta alla Corte costituzionale il 10 ottobre 1990, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità

costituzionale dell'art. 3 della legge citata, nella parte in cui non prevede che i benefici del d.P.R. 1^o giugno 1972, n. 319 — estesi al personale della soppressa carriera ordinaria di concetto delle direzioni provinciali del tesoro alle condizioni ivi indicate — abbiano decorrenza, agli effetti giuridici, dal 1^o luglio 1972;

Considerato che, con interpretazione autentica nel senso propugnato dal giudice remittente, l'art. 1 della legge 4 agosto 1990, n. 238 («Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 6, della legge 7 agosto 1985, n. 427, e dell'art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890, recante integrazioni e modifiche alle leggi 7 agosto 1985, n. 427 e n. 428, sul riordinamento, rispettivamente, della Ragioneria generale dello Stato e dei servizi periferici del Ministero del tesoro»), ha precisato che i benefici dell'art. 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 890, avranno decorrenza, agli effetti giuridici, dal 1^o luglio 1972, così come previsto dal d.P.R. 1^o giugno 1972, n. 319, o comunque dalla data del decreto di nomina, se successiva;

che pertanto occorre restituire gli atti al giudice remittente affinché valuti la rilevanza della questione alla stregua della legge sopravvenuta;

Visti gli artt. 26 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI,
LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per la Regione Liguria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0166

N. 68

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Richiesta di rito abbreviato - Disposizioni di attuazione - Reati concernenti le armi e gli esplosivi - Adozione del giudizio direttissimo - Asserita erronea cognizione del processo da parte del g.i.p. - Ingiustificata omissione della fase dell'udienza preliminare - Violazione dei principi e direttive della legge delega - Illegittimità costituzionale.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, artt. 233, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989;

n. 271), promossi con n. 5 ordinanze emesse da varie autorità giurisdizionali, iscritte ai nn. 253, 418, 419, 463 e 558 del registro ordinanze 1990 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 20, 27, 33 e 38, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Giovanni Conso;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del procedimento penale a carico di Zanoni Marco per il reato di «detenzione illecita di arma comune da sparo», il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trento promuoveva giudizio direttissimo, ma, a séguito di richiesta di giudizio abbreviato da parte dell'imputato, richiedeva al Giudice per le indagini preliminari l'udienza preliminare, prestando il proprio consenso all'abbreviazione del rito. Durante tale udienza «veniva sollevato il problema della competenza a conoscere del procedimento», in quanto, essendo imposta dall'art. 233 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271) l'adozione del giudizio direttissimo «per i reati concernenti le armi e gli esplosivi», la cognizione del processo *a quo* sarebbe spettata non al Giudice per le indagini preliminari, bensì al Tribunale, in base agli artt. 451 e 452 del codice di procedura penale.

Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Trento, ritenendosi erroneamente investito del rito, ma, al tempo stesso, rivendicando la propria competenza a decidere, ha, con ordinanza del 21 febbraio 1990 (n. 253 del 1990), sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 97 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), «e cioè della norma che impone nella fattispecie di reato per cui si procede il rito direttissimo».

Il principio di eguaglianza risulterebbe vulnerato dalla norma censurata perché verrebbe del tutto ingiustificatamente omessa la fase dell'udienza preliminare.

Si avrebbe, poi, violazione del diritto di difesa, non soltanto «per l'assenza del filtro dell'udienza preliminare», ma anche per la soppressione di alcuni epiloghi propri di tale udienza, quali la conclusione del processo in camera di consiglio, «con conseguente riservatezza del procedimento stesso».

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 2, n. 43, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, ove il legislatore delegante «ha chiarito entro quali limiti fosse ammissibile il sacrificio al principio di eguaglianza e del diritto di difesa, che si realizza con la instaurazione del rito direttissimo». Una violazione rilevante anche in sede di coordinamento normativo, non censurandosi una mera violazione formale della difesa, «ma la lesione del diritto di eguaglianza e di difesa per il tramite della violazione della delega».

Risulterebbe, infine, vulnerato l'art. 97 della Costituzione, in quanto il rito direttissimo «anomalo», instaurandosi rispetto a procedimenti non caratterizzati dall'evidenza probatoria che è alla base del giudizio direttissimo previsto dagli artt. 449 e seguenti del codice di procedura penale, determina «rilevanti problemi nella organizzazione dei dibattimenti penali, secondo una linea contrastante con la legge-delega e, quindi, ancora, con l'art. 76 della Costituzione».

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20, prima serie speciale, del 1990.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'Avvocatura richiama la sentenza n. 172 del 1972, che ha riconosciuto legittimo il giudizio direttissimo per i reati di stampa, rispetto ai quali, inoltre, «la specialità del rito viene a coniugarsi a fin troppo intuibili opzioni di politica criminale».

La sentenza n. 172 del 1972 escluderebbe pure la violazione del diritto di difesa. D'altro canto, l'udienza preliminare non rappresenterebbe una fase imposta costituzionalmente, come è dimostrato dall'assoluta mancanza di essa nel procedimento davanti al pretore.

Parimenti insussistente sarebbe la violazione dell'art. 76 con riferimento all'art. 2, n. 43, della delega. Infatti, la legge 16 febbraio 1987, n. 81, nel conferire al Governo il potere di emanare norme di coordinamento del nuovo codice (art. 6), non avrebbe «imposto al delegato vincoli specifici, quali l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dall'art. 2 della medesima legge per l'emanazione del nuovo codice di rito», ma avrebbe rimesso «allo stesso legislatore delegato di apprezzare se ed in quale misura istituti previsti da leggi speciali richiedessero un intervento di raccordo con

il rinnovato impianto codicistico», impedendo in tal modo la formazione di lacune nel complessivo assetto del sistema. Una funzione, questa, connaturata all'esigenza avvertita dal legislatore delegante di prescrivere l'emanazione di norme di coordinamento, ad evitare, altrimenti, la caducazione di tutti gli istituti e di tutte le disposizioni incompatibili con la disciplina codicistica.

«Palesemente irrilevante, prima - che infondata» sarebbe, infine, la dedotta violazione dell'art. 97 della Costituzione, non interferendo in alcun modo la norma denunciata con i principi che la Costituzione detta in tema di organizzazione dei pubblici uffici.

2. — Un'analoga questione è stata sollevata dal Tribunale di Varese, con ordinanza del 19 luglio 1990 (n. 558 del 1990), emessa nel processo penale a carico di Gatti Fabrizio, denunciando, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, l'illegittimità dell'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), che, nell'imporre il giudizio direttissimo, «anche fuori dei casi previsti dagli artt. 449 e 556» del codice di procedura penale, «per i reati concernenti le armi e gli esplosivi», contrasterebbe con la direttiva di cui all'art. 2, n. 43, della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, n. 38, prima serie speciale, del 1990.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

3. — Il Tribunale di Lecce, con due ordinanze aventi identico contenuto, emesse entrambe il 10 aprile 1990, nel corso di due diversi procedimenti penali, a carico di Luciano Tarricone (n. 418 del 1990) e di Gerardo Mario Filippo (n. 419 del 1990), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, 24, 76 e 97 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), «limitatamente alla parole "e per i reati commessi con il mezzo della stampa"».

In primo luogo, «la diversità di trattamento dei reati commessi col mezzo della stampa rispetto agli altri» risulterebbe «priva di razionale giustificazione», costituendo «un mero residuo della concezione del rito direttissimo propria del vecchio sistema processuale, nel quale il legislatore» era motivato non «da finalità garantistico-accusatorie, ma dal desiderio di stimolare una repressione "fulminea e spettacolarmente esemplare"»: da ciò la conclusione che, sotto tale profilo, la norma denunciata «appare in contrasto coi principi di uguaglianza e di libertà di stampa».

Inoltre, poiché «la fase processuale anteriore al dibattimento» adempirebbe «una funzione di tutela dei diritti dell'indagato e dell'efficienza dell'amministrazione giudiziaria», sarebbero violati, in combinato disposto, gli artt. 24 e 97 della Costituzione, consentendosi, proprio attraverso l'udienza preliminare, «di accertare i casi più evidenti di innocenza dell'indagato, evitando allo stesso la sofferenza del giudizio, alla società il suo costo, economico e di credibilità».

Non sarebbe, infine, rispettato l'art. 2, n. 43, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione, perché, in base alla detta direttiva, al pubblico ministero avrebbe dovuto, comunque, competere un potere di scelta del rito.

Le ordinanze, ritualmente notificate e comunicate, sono state entrambe pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 27, prima serie speciale, del 1990.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, riportandosi integralmente a quanto dedotto in relazione all'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Trento.

4. — Il Tribunale di Trento, con ordinanza emessa il 23 marzo 1990 (n. 463 del 1990) nel processo penale a carico di Vivarelli Roberto ed altro, imputati del reato di diffamazione a mezzo della stampa, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 97 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), il quale «prevede...che in deroga ai principi generali del codice si procederà (o si continuerà a procedere, dato che questa era anche la normativa speciale previgente) con il rito direttissimo nell'ipotesi di reati commessi col mezzo della stampa ovvero concernenti le armi e gli esplosivi». Così da determinare una ingiustificata disparità di trattamento di questi rispetto ad altri reati e violazione del diritto di difesa, «non solo per l'assenza del filtro dell'udienza preliminare, ma anche per la eliminazione di tutta una serie di possibilità che la stessa udienza offre»,

nonché dell'art. 2, n. 43, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, e del principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia, atteso che «la introduzione dei procedimenti con rito direttissimo "anomalo" porterà rilevanti problemi nell'organizzazione dei dibattimenti penali».

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, n. 33, prima serie speciale, del 1990.

Anche in tale giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, concludendo per la dichiarazione di non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. — Le cinque ordinanze in epigrafe sottopongono al vaglio di questa Corte, con vario riferimento agli artt. 3, 21, 24, 76 e 97 della Costituzione, l'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), in forza del quale «il pubblico ministero procede» — cioè, deve procedere — «al giudizio direttissimo, anche fuori dei casi previsti dagli articoli 449 e 556 del codice, per i reati concernenti le armi e gli esplosivi e per i reati commessi con il mezzo della stampa».

Anche se, a tener conto della rilevanza delle questioni rispettivamente sollevate, due ordinanze (la n. 253 del 1990 e la n. 463 del 1990) vengono in effetti a coinvolgere il comma denunciato nella parte in cui il giudizio direttissimo obbligatorio ha per oggetto «i reati concernenti le armi e gli esplosivi», mentre le altre tre (la n. 418 del 1990, la n. 419 del 1990 e la n. 558 del 1990) vengono in effetti a coinvolgerlo nella parte in cui il giudizio direttissimo obbligatorio ha per oggetto «i reati commessi con il mezzo della stampa», la sostanziale coincidenza delle argomentazioni addotte, evidenziata pure dalla pressoché totale comunanza dei parametri invocati (solo l'art. 21 della Costituzione si ritrova esclusivamente, per ragioni di specifica materia, nelle prime due ordinanze del secondo gruppo), conduce alla riunione dei relativi giudizi di legittimità, al fine di deciderli con un'unica sentenza.

2. — Inquadrate nel tessuto complessivo dell'articolo cui appartiene e che, a sua volta, è inserito fra «le norme di coordinamento delle disposizioni previste dagli articoli 2, 3 e 5 della legge delega» per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale «con tutte le altre leggi dello Stato», il comma in esame si presenta chiaramente come un'eccezione al dettato del primo comma del medesimo art. 233 («Tuttavia, sono abrogate le disposizioni di leggi o decreti che prevedono il giudizio direttissimo in casi, con forme o termini diversi da quelli indicati nel codice») e, al tempo stesso — attraverso la proclamata persistente applicabilità della regolamentazione speciale da tempo vigente in ordine sia al giudizio direttissimo per i reati concernenti le armi e gli esplosivi sia al giudizio direttissimo per i reati commessi con il mezzo della stampa — come una deroga alla disciplina dettata, quanto a casi, forme e termini del giudizio direttissimo, dagli artt. 449 e 556 del nuovo codice di procedura penale. Infatti, a differenza di questi due ultimi articoli, che subordinano l'adozione del rito direttissimo ad una scelta del pubblico ministero («può»: v. art. 449, primo, quarto e quinto comma; art. 566, quarto comma), le disposizioni tenute in vita dall'art. 233, secondo comma, delle norme di coordinamento impongono al pubblico ministero l'instaurazione diretta del dibattimento — connotato essenziale del giudizio direttissimo — «anche fuori dei casi previsti dagli articoli 449 e 556 del codice»: cioè, sempre e comunque, allorché l'imputazione riguardi reati concernenti armi od esplosivi oppure reati commessi con il mezzo della stampa. La deviazione dal nuovo modello codicistico viene così ad assumere una doppia valenza: l'adozione del rito speciale è doverosa, anziché discrezionale, in quanto imposta pure a prescindere dall'esistenza dei presupposti fissati dall'art. 449 per il giudizio direttissimo davanti al tribunale e dall'art. 566 per il giudizio direttissimo davanti al pretore.

Ad avviso dei giudici *a quibus*, tutto ciò comporterebbe, nei rapporti di costituzionalità, la violazione degli artt. 3 (in quanto verrebbe ingiustificatamente omessa la fase dell'udienza preliminare), 24 (in quanto si priverebbe l'imputato di alcuni epiloghi propri di tale udienza), 76 (in quanto non sarebbe rispettato un criterio direttivo di cui al punto n. 43 dell'art. 2 della legge-delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, ove sono tracciate le linee dalle quali il giudizio direttissimo, tipico giudizio speciale, non può allontanarsi nella previsione del legislatore delegato), 97 (in quanto l'organizzazione dei dibattimenti penali risulterebbe negativamente condizionata dalla non preventivabile instaurazione dei giudizi direttissimi obbligatori) e — per i reati commessi con il mezzo della stampa — anche 21 (in quanto ci si troverebbe di fronte ad un residuo del vecchio sistema processuale, nato dal proposito di stimolare una repressione esemplare, a freno della libertà di stampa).

3. — Le questioni sono fondate.

Secondo quanto adombrato dalle due ordinanze del Tribunale di Lecce (n. 418 del 1990 e n. 419 del 1990) sul finire della loro motivazione, si appalesa «decisivo» il rilievo che, muovendo dal n. 43 dell'art. 2 della legge-delega 16 febbraio

1987, n. 81, imperniato sul «potere del pubblico ministero di citare l'imputato per il giudizio direttissimo, nei casi poi trasfusi nell'art. 449 del codice», porta a constatare come tale potere «nel caso previsto dall'art. 233 cpv. d.legisl. 271/89» sia, invece, «diventato un dovere, in chiara violazione della legge-delega (e quindi dell'art. 76 Cost.), che del resto ancorava lo stesso potere a ben precisi presupposti (quelli di cui all'odierno art. 449 c.p.p.), completamente trascurati dalla norma censurata.

4. — Innegabilmente, il n. 43 dell'art. 2 della legge-delega, nel configurare, tra le alternative al giudizio ordinario, la possibilità («potere») per il pubblico ministero di presentare l'imputato direttamente in giudizio entro termini e per casi ben predeterminati, rivela il preciso intento di mantenere l'adozione del giudizio direttissimo entro confini nettamente circoscritti, tali da non consentire al legislatore delegato di superarli con l'aggiunta di ipotesi esulanti dai paradigmi ivi descritti, salvo incorrere in un eccesso di delega contrastante con l'art. 76 della Costituzione.

I lavori parlamentari che hanno progressivamente portato all'approvazione della legge-delega nel corso della IX legislatura risultano particolarmente eloquenti al riguardo. Dopo che il giudizio direttissimo era rimasto addirittura escluso dalle previsioni della precedente legge-delega del 1974 e, quindi, dall'impianto del correlativo progetto preliminare del 1978, un emendamento, presentato dal Governo nel corso dell'VIII legislatura in vista del rinnovo della delega, aveva profilato la «possibilità per il pubblico ministero di disporre il giudizio direttissimo» in casi predeterminati, subito accendendo vivaci discussioni all'interno della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, in un continuo oscillare tra la formula «possibilità per il pubblico ministero», divenuta in seguito «potere del pubblico ministero», e la formula «potere-dovere del pubblico ministero». In sede di approvazione da parte di quella Commissione fu la formula «potere del pubblico ministero di presentare l'imputato direttamente al tribunale» a prevalere, per venire poi sostanzialmente mantenuta durante le varie fasi della successiva, e decisiva, IX legislatura, pur nel variare degli altri contenuti del relativo punto, diventando alla fine «potere del pubblico ministero di presentare l'imputato direttamente in giudizio». Il tutto nella prospettiva di riservare all'organo dell'accusa il potere di adottare, di volta in volta, il rito valutato come il più adatto, non senza giungere, nel contempo, quanto ai casi specifici di giudizio direttissimo, al risultato di renderne più ampio l'ambito rispetto alle previsioni del codice precedente, così da assorbire sin dove ritenuto possibile le aggiunte dovute a leggi speciali.

5. — Tale e tanta è la chiarezza del punto n. 43 dell'art. 2 della legge-delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale che, per sottrarre l'art. 233, secondo comma, delle norme di coordinamento alla lamentata violazione dell'art. 76 della Costituzione, non resterebbe che la via di ritenere inapplicabili i principi ed i criteri direttivi elencati nell'art. 2 alla delega di cui all'art. 6, avente per oggetto, fra l'altro, l'emanazione delle norme di coordinamento.

Proprio sulla base di questa prospettazione, l'Avvocatura Generale dello Stato — pur riconoscendo, nell'atto di intervento relativo al primo dei cinque giudizi riuniti (n. 253 del 1990), che la norma denunciata «si muove secondo prospettive di eccezionale deroga alla disciplina del codice» — perviene a considerare infondato il sospetto di un eccesso di delega. Infatti, secondo l'Avvocatura Generale dello Stato, la legge di delegazione, «nel conferire al Governo il potere di emanare norme di coordinamento del nuovo codice "con tutte le altre leggi dello Stato" (art. 6), non ha imposto al delegato vincoli specifici».

Ma, se le cose stessero effettivamente così, si sarebbe in presenza di una delega — quella, appunto, conferita con l'art. 6 — che, in quanto priva di ogni «determinazione di principi e criteri direttivi», si troverebbe in palese, diretto e radicale contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

Anche la pretesa che, trattandosi di norme di coordinamento, sarebbe «rimesso allo stesso legislatore delegato di apprezzare se ed in quale misura istituti previsti da leggi speciali richiedessero un intervento di raccordo con il rinnovato impianto codicistico, così da impedire il determinarsi di un altrimenti incolmabile vuoto normativo» — a parte la facile obiezione che nessun incolmabile vuoto normativo si sarebbe determinato nella specie (l'abrogazione di tutte le precedenti previsioni di giudizio direttissimo avrebbe lasciato intero posto alle previsioni del nuovo codice) — va incontro allo stesso decisivo rilievo: il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega.

Il completo silenzio dell'art. 6 della legge-delega quanto a principi e criteri direttivi non può, dunque, intendersi, come vorrebbe l'Avvocatura Generale dello Stato, alla stregua di un'indiscriminata rimessione al legislatore delegato dell'apprezzamento del se e del come raccordare gli istituti previsti da leggi speciali all'impianto del nuovo codice. Tale silenzio va, invece, inteso come tacito rinvio ai principi ed ai criteri di cui all'art. 2 (e, per il processo penale a carico di imputati minorenni, all'art. 3) della medesima legge, nel senso che le norme di coordinamento non debbono mai porsi in contrasto con tali principi e criteri, proprio perché l'esercizio di una delega volta a coordinare il codice con le altre leggi dello Stato non può spingersi fino al punto di aggirare uno dei principi e criteri su cui il codice è stato costruito. La finalità dell'art. 6, nella parte concernente le norme di coordinamento ivi contemplate, sta proprio nel non escludere possibili sopravvivenze normative, purché coerenti con gli artt. 2, 2^o e 3 della stessa legge.

Né giova asserire in contrario, come nella parte conclusiva dell'atto di intervento fa l'Avvocatura Generale dello Stato, che la funzione di un coordinamento così limitata risulterebbe sostanzialmente inutile. A prescindere dalla considerazione che, se così fosse, nemmeno il primo comma dell'art. 233, che sia nel testo del progetto preliminare sia nel testo del progetto definitivo delle norme di coordinamento si presentava come unico, troverebbe una vera ragione d'essere, non sempre le caducazioni ritenute automatiche significano certezza normativa. Il fenomeno dell'abrogazione implicita non di rado suscita dubbi, che, specie nel passaggio da una vecchia ad una nuova codificazione, è bene evitare il più possibile, tanto più quando si sia in presenza di una legislazione delegata, per sua natura carica di condizionamenti.

6. — Si deve, perciò, pervenire alla declaratoria di illegittimità della norma impugnata, con conseguente riduzione dell'art. 233 delle norme di coordinamento al solo primo comma, che viene in tal modo a conglobare, nell'abrogazione ivi esplicitata, tutte «le disposizioni di leggi o decreti che prevedono il giudizio direttissimo in casi, con forme e termini diversi da quelli indicati nel codice». Con l'ulteriore effetto che, in ordine ai reati concernenti le armi o gli esplosivi ed ai reati commessi con il mezzo della stampa, il rito direttissimo potrà pur sempre essere adottato in presenza dei presupposti indicati negli artt. 449 e 566 del codice (arresto in flagranza, confessione).

Resta, a questo punto, assorbita ogni analisi relativa agli altri parametri di costituzionalità indicati dai giudici *a quibus*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 233, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente e redattore: CONSO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0167

N. 69

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nuovo codice - Norme di attuazione - Rito abbreviato - Pubblicità dell'udienza - Mancata previsione - Deroga espressamente prevista dal codice e finalizzata alla maggiore speditezza nella definizione dei processi penali - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 212/1986 e 50/1989 - Varietà delle ipotesi - Prospettazione della questione in termini incompleti - Possibilità di soluzioni diverse - Inammissibilità.

(D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247, secondo comma).

(Cost., art. 101).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 247, secondo comma, del d.P.R. 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), promosso con ordinanza 23 maggio 1990 dalla Corte di assise di Torino nel procedimento penale a carico di Donnarumma Ciro, iscritta al n. 460 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di assise di Torino, nel corso del procedimento penale a carico di Donnarumma Ciro, che, all'udienza del 23 maggio 1990, aveva richiesto il giudizio abbreviato ai sensi dell'art. 247 del d.P.R. 28 luglio 1989, n. 271, premesso che il P.M. aveva prestato il proprio consenso e che era possibile decidere allo stato degli atti, trovando, pertanto, applicazione la norma citata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 247, secondo comma, del d.P.R. 28 luglio 1989, n. 271, nella parte in cui non prevede la pubblicità dell'udienza nella quale si svolge il giudizio abbreviato, per contrasto con l'art. 101, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del giudice *a quo*, la pubblicità dei giudizi non rientrerebbe nella disponibilità delle parti, costituendo principio implicito nel citato disposto costituzionale, che pone uno stretto nesso tra giustizia e sovranità popolare, con la conseguenza che al popolo deve essere consentito di conoscere come la giustizia venga amministrata e così, tra l'altro, esercitare i diritti di cronaca e di critica di cui all'art. 21 della Costituzione.

Ha citato, in proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 1989, concernente le udienze delle Commissioni tributarie, osservando che il principio della pubblicità dei giudizi sarebbe stato introdotto nell'ambito delle garanzie proprie dell'ordinamento, piuttosto che in quello dei diritti dell'uomo, come sarebbe stato possibile sulla base delle sole convenzioni internazionali che ne trattano; e che, inoltre, le eccezioni al principio in esame riconosciute ammissibili sarebbero solo quelle che attengono a specifici aspetti o circostanze che caratterizzano il giudizio e non quelle legate soltanto al rito processuale prescelto ad iniziativa delle parti.

2. — La questione è stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata. L'ordinanza è stata comunicata, notificata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

3. — Nel giudizio è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per la infondatezza della questione.

Ha osservato che il principio generale di pubblicità dei dibattimenti giudiziari quale garanzia di giustizia, ricavabile dall'art. 101 della Costituzione, può subire deroghe che abbiano una obiettiva e razionale giustificazione nell'interesse al retto funzionamento della giustizia (sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 1971).

Del resto, si aggiunge, lo stesso principio, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice remittente, è riconducibile anche all'ambito delle garanzie dei diritti dell'uomo, in quanto strumento di tutela di questi, come tale considerato nei vari atti internazionali (sentenza della Corte costituzionale n. 212 del 1986).

Nella Carta costituzionale, però, non si rinviene alcun precetto il quale vieti possibili deroghe al principio implicito contenuto nell'art. 101 della Costituzione, determinate da ragioni di carattere meramente processuale.

Considerato in diritto

1. — La Corte è chiamata ad accertare se l'art. 247, secondo comma, del d.P.R. 28 luglio 1989, n. 271, nella parte in cui non prevede la pubblicità dell'udienza nella quale si svolge il giudizio abbreviato, violi l'art. 101, primo comma, della Costituzione, non consentendo al popolo di conoscere come venga amministrata la giustizia ed esercitare, tra l'altro, il diritto di cronaca e di critica di cui all'art. 21 della Costituzione.

2. — La questione è inammissibile.

Per effetto del disposto dell'art. 247 delle norme transitorie del codice di procedura penale, anche per i processi istruiti secondo le norme dell'abrogato codice di procedura penale e per i quali già vi è rinvio al dibattimento, l'imputato può chiedere che il processo sia definito allo stato degli atti. Se vi è il consenso del pubblico ministero ed il giudice del dibattimento ritiene possibile siffatta definizione, il processo si svolge in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero, dello stesso imputato e della parte civile e dei loro difensori. Viene, quindi, a mancare il dibattimento e la pubblicità ad esso coesistente.

— La mancanza di pubblicità è una delle caratteristiche del giudizio abbreviato, previsto nel nuovo codice di procedura penale come uno dei mezzi per realizzare una maggiore speditezza e celerità nella definizione dei processi penali. Allo stesso imputato è dato valutare i vantaggi del nuovo rito ed i rischi ad esso connessi, tra cui vi è la rinuncia all'acquisizione di prove dibattimentali e, per quanto riguarda i processi di Corte di assise, all'apporto dei giudici popolari, incidenti entrambi sulla valutazione della sua responsabilità.

3.1 — Per quanto riguarda specificamente la deroga alla pubblicità del giudizio, si osserva che più volte (sentt. Corte cost. nn. 65 del 1965, 12 del 1971, 16 e 17 del 1981, 212 del 1986, 50 del 1989) si è affermato che tale pubblicità è coesistente ai principi ai quali, in un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, deve conformarsi l'amministrazione della giustizia che in quella sovranità trova fondamento (art. 101 della Costituzione); che l'esigenza del rispetto di siffatta regola è maggiormente avvertita nei giudizi penali, attesi la qualità dei valori, degli interessi e dei beni da proteggere nonché i riflessi sociali della violazione delle norme penali, in una con l'interesse dello Stato a ripristinare l'ordine violato.

Si è ritenuta (sentt. Corte cost. n. 212 del 1986 e n. 50 del 1989) la possibilità di eccezioni per «singole categorie di procedimenti», determinate da ragioni obiettive e razionali. Del resto, nei vari atti internazionali, concernenti la tutela dei diritti dell'uomo, un processo giusto, senza abusi ed arbitri (art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 14 novembre 1950 e ratificata con legge n. 848 del 1955; art. 14 del Patto internazionale di New York, relativo ai diritti civili e politici, adottato il 14 dicembre 1966 e ratificato con legge n. 881 del 1977; artt. 28 e 29 dei protocolli sullo Statuto della Corte di giustizia, annessi ai trattati C.E.C.A., C.E.E., ed EURATOM) il principio della pubblicità è posto a garanzia dell'imputato. A tale principio, però, sono previste deroghe non solo per ragioni di sicurezza, ordine pubblico e moralità, ma anche per giuste esigenze affidate alla valutazione del giudice.

Ma, per verificare se circostanze particolari, come l'accordo delle parti e la situazione del processo pronto per una decisione allo stato degli atti, tipici connotati del giudizio abbreviato, siano sufficienti a giustificare o no, sotto il profilo costituzionale invocato, la deroga al principio della pubblicità dei giudizi, sarebbe indispensabile una considerazione del problema non limitata al giudizio abbreviato transitorio richiesto dall'imputato alla presenza del pubblico presente alle formalità di apertura del dibattimento, come avvenuto nel caso di specie, ma esteso anche alle ipotesi di giudizio abbreviato transitorio richiesto nel corso dell'istruzione e, più ancora, all'ipotesi tipica del giudizio abbreviato ordinario, che si colloca nell'ambito dell'udienza preliminare. L'ordinanza di remissione non è in proposito univoca, oscillando tra una prospettazione della questione con riguardo al solo giudizio abbreviato transitorio, di cui al denunciato art. 247, secondo comma, lamentando, proprio con riguardo ad esso, che «dovrebbe essere allontanato il pubblico presente all'udienza» ed una prospettazione comprensiva anche del «ricorso al giudizio abbreviato nel periodo transitorio e in quello di piena applicazione del nuovo codice di procedura penale». Senza contare che, trattandosi di un giudizio di competenza della Corte di assise, potrebbero aver assunto particolare incidenza per il giudice *a quo* la gravità del reato e l'allarme suscitato nell'opinione pubblica, circostanze queste che, in sede di lavori preparatori della legge delega, avevano suggerito soluzioni normative diverse. La varietà delle ipotesi in relazione sia al tempo che all'oggetto del processo, comportando una gamma di possibili soluzioni, non consente a questa Corte di scendere nel merito di fronte ad una prospettazione della questione in termini così incompleti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 247, secondo comma, del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1989, n. 271), in riferimento all'art. 101 della Costituzione, sollevata dalla Corte di assise di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

n. 70

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Fallimento - Omesso pagamento dei contributi previdenziali - Beneficio del condono delle sanzioni civili - Condizioni - *Jus superveniens*: d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, convertito, con modificazioni, nella legge n. 48/1988 - Necessità di riesame della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.****(D.-I. 2 dicembre 1985, n. 688, art. 1, terzo e sesto comma, convertito, con modificazioni, nella legge 31 gennaio 1986, n. 11).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;*Giudici*: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo e sesto comma, del decreto legge 2 dicembre 1985, n. 688 (Misure urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali dello Stato), convertito, con modificazioni, nella legge 31 gennaio 1986, n. 11, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 novembre 1987 dalla Corte di appello di Genova nel procedimento civile vertente tra Fallimento della Edilizia C.M.C. e I.N.P.S., iscritta al n. 563 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima parte speciale, dell'anno 1990;

2) ordinanza emessa il 12 novembre 1987 dalla Corte di appello di Genova nel procedimento civile vertente tra Fallimento Impresa Edile Ceccoli Mario e I.N.P.S., iscritta al n. 564 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione dell'I.N.P.S., nonché gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Francesco Greco;

Udito l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di appello di Genova, con due ordinanze di identico contenuto, emesse in data 12 novembre 1987 (pervenute alla Corte costituzionale il 7 settembre 1990), rispettivamente nel procedimento vertente tra il Fallimento della Edilizia C.M.C. s.r.l. e I.N.P.S. (R.O. n. 563 del 1990) e nel procedimento tra il Fallimento della Impresa Edile Ceccoli Mario e I.N.P.S. (R.O. n. 564 del 1990), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo e sesto comma, del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito, con modificazioni, nella legge 31 gennaio 1986, n. 11; nella parte in cui subordina la concessione del beneficio del condono delle sanzioni civili per omesso pagamento dei contributi previdenziali, maturati anteriormente al 20 novembre 1985, al pagamento da parte del debitore, sia *in bonis*, sia fallito, dei contributi omessi entro il 20 febbraio 1986.

A parere della Corte remittente, sarebbero violati:

a) l'art. 3 della Costituzione, per la irrazionale parità di trattamento fra i debitori *in bonis*, i quali, essendo nella piena disponibilità dei beni, possono adempiere con sollecitudine all'onere cui è subordinato il beneficio del condono delle sanzioni civili, e i falliti, che per la loro situazione avrebbero bisogno per l'adempimento di un termine più lungo; nonché per la disparità di trattamento dei debitori falliti rispetto agli assoggettati ad amministrazione controllata o straordinaria i quali possono assolvere l'onere del pagamento entro trenta giorni dalla chiusura della procedura;

b) l'art. 24 della Costituzione, per la previsione del termine del 20 febbraio 1986 che, per la eccessiva brevità, non consente assolutamente al curatore del fallimento di effettuare il pagamento nel rispetto della legge del concorso, onde la impossibilità per i falliti di beneficiare del condono.

2. — Le ordinanze sono state regolarmente comunicate, notificate e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*.

2.1 — In entrambi i giudizi si è costituito l'I.N.P.S. che ha concluso per la inammissibilità della questione, in quanto nella fattispecie trova applicazione il decreto-legge n. 536 del 1987 (Fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, interventi per settori in crisi e norme in materia di organizzazione dell'INPS); convertito in legge n. 48 del 1988, il quale all'art. 4, tredicesimo comma, ha eliminato gli inconvenienti evidenziati dalla Corte remittente.

È intervenuta, altresì, l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha concluso per la inammissibilità o per la infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. — I due giudizi possono essere riuniti e decisi con un unico provvedimento, stante la identità della questione sollevata.

2. — Si rileva che, successivamente alle ordinanze di cui trattasi, è intervenuto il decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito, con modificazioni, in legge n. 48 del 1988, il cui art. 4 (applicabile anche alla fattispecie giusto il disposto del comma sesto) regola anche la situazione delle imprese sottoposte a fallimento (terzo e tredicesimo comma).

Pertanto, è necessario un nuovo esame, alla stregua delle suddette norme, della rilevanza della questione da parte della Corte remittente, alla quale, a tal fine, vanno restituiti gli atti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, ordina la restituzione degli atti alla Corte di Appello di Genova.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il relatore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

n. 71

*Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Giornale e giornalista - Tele-cine-fotooperatori ex prestatori d'opera - Iscrizione nell'elenco dei pubblicitari e dei giornalisti - Possibilità del terzo di impugnare un atto lesivo della propria posizione giuridica dinanzi ad «una qualsiasi istanza giurisdizionale» - Non ravvisabilità di lesione del diritto di azione e di difesa - Non fondatezza.****(Legge 3 febbraio 1963, n. 69, artt. 1, 26 e seguenti, 60, 62, 63 e 64 in connessione con gli artt. 806 e 819 del c.p.c., 19 del c.p.p., 28 e 30 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, e 7, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034).****(Cost., artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;*Giudici:* prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 26 «e seguenti», 60, 62, 63 e 64 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), in connessione con gli artt. 806 e 819 del codice di procedura civile, 19 del codice di procedura penale, 28 e 30 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), e 7, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), promosso con ordinanza emessa il 13 aprile 1988 dalla Corte di cassazione, Sezioni unite civili, nei procedimenti civili riuniti vertenti tra S.p.A. Editrice La Stampa ed altra e Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti ed altri, iscritta al n. 239 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 1990.

Visti gli atti di costituzione della S.p.A. Editrice La Stampa, della F.I.E.G., del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 - il giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi gli avvocati Alessandro Pace per la F.I.E.G., Franco Pastore, Alessandro Pace per S.p.A. Editrice La Stampa e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con d.P.R. 19 luglio 1976, n. 649, a modifica del regolamento di esecuzione della legge n. 69 del 1963 sull'ordinamento della professione di giornalista, veniva consentita l'iscrizione nell'elenco dei pubblicitari e dei giornalisti, ricorrendo determinate condizioni, anche ai tele-cine-foto operatori.

Il citato d.P.R. veniva impugnato dalla Federazione italiana editori di giornali (F.I.E.G.) e da alcuni editori privati dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, che dichiarava inammissibili i ricorsi per carenza di lesione attuale (dovendo il regolamento essere censurato congiuntamente all'atto applicativo del medesimo).

Successivamente la Società editrice «La Stampa» chiedeva al Tribunale amministrativo regionale del Piemonte l'annullamento delle delibere con cui il consiglio interregionale dei giornalisti del Piemonte e Valle d'Aosta aveva disposto l'iscrizione nel registro dei praticanti giornalisti di due gruppi di cine-foto operatori dipendenti della ricorrente società.

In tale giudizio sollevava regolamento di competenza la Presidenza del Consiglio dei Ministri (in quanto la domanda involgeva l'annullamento del d.P.R. n. 649 del 1976), a seguito del quale il Consiglio di Stato affermava la competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, dinanzi a cui venivano riassunti i giudizi con l'intervento della F.I.E.G.

Con sentenza 14 settembre 1981, n. 678, il Tribunale amministrativo regionale annullava il citato d.P.R., dichiarando cadute le conseguenziali delibere, ma il Consiglio di Stato, adito in appello, riunite le cause, con decisione 16 dicembre 1983, n. 945, dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ed annullava senza rinvio la sentenza del Tribunale amministrativo regionale.

Avverso tale pronuncia la Società editrice «La Stampa» proponeva ricorso per cassazione dinanzi alle Sezioni unite per motivi di giurisdizione (analoga impugnazione veniva proposta con ricorso incidentale dalla F.I.E.G., mentre resistevano con controricorsi il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, il Ministero di grazia e giustizia, nonché Solavagione Sergio).

La Corte, pronunciandosi limitatamente al giudizio relativo all'impugnazione diretta dell'atto regolamentare, dichiarava sul punto la giurisdizione del giudice amministrativo e cassava (con sentenza 13 aprile 1988, n. 1102) la decisione del Consiglio di Stato.

Separato e sospeso il giudizio concernente l'impugnativa delle delibere, le medesime Sezioni unite, con ordinanza emessa il 13 aprile 1988 (pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 1990), hanno sollevato, in relazione agli artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 26 «e seguenti», 60, 62, 63 e 64 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, in connessione con gli artt. 806 e 819 del codice di procedura civile, 19 del codice di procedura penale, 28 e 30 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (regio decreto n. 1054 del 1924), 7, terzo comma, della legge n. 1034 del 1971, nella parte in cui, letti in correlazione, escludono che il terzo, la cui posizione giuridica sia incisa dal provvedimento d'iscrizione nel registro dei giornalisti (o praticanti giornalisti), possa impugnare (o contestare la legittimità di) tale provvedimento dinanzi ad una «qualsiasi istanza giurisdizionale».

Il giudice *a quo*, qualificato il provvedimento d'iscrizione del giornalista (o praticante) nel registro relativo come atto amministrativo d'accertamento, costitutivo di uno *status* professionale, esclude che le relative controversie, devolute al giudice specializzato di cui all'art. 63 della legge professionale, possano essere di competenza del giudice amministrativo ovvero possano formare oggetto di accertamenti incidentali senza efficacia di giudicato. La norma citata, peraltro, nell'individuare per il giornalista un giudice naturale del suo *status*, impone che soltanto questi decida *erga omnes* con efficacia di giudicato tutte le questioni in materia ed indica altresì tassativamente i soggetti legittimati ad impugnare le delibere, con esclusione dei terzi.

A riguardo la Corte di cassazione osserva che, per effetto della disposizione del contratto collettivo nella specie applicabile, l'iscrizione di un fotografo (dipendente dell'editore in argomento nel registro dei giornalisti) determina il passaggio d'inquadramento del lavoratore dal settore dei poligrafici a quello dei giornalisti, con modificazione del trattamento economico a carico del datore di lavoro e conseguente interesse di quest'ultimo a non veder modificati i termini del rapporto di lavoro.

In ciò risiederebbe la configurabilità di una posizione soggettiva, idonea ad essere lesa da un atto amministrativo (in ipotesi) illegittimo quale, appunto, la delibera d'iscrizione (contrariamente a quanto in passato affermato dalla stessa Corte che, con sentenza n. 6252 del 1981, aveva escluso la diretta attitudine lesiva dell'atto). A fronte di tale «diritto» non vi sarebbe possibilità alcuna per il terzo di far valere l'illegittimità in argomento, con conseguente possibile violazione della garanzia costituzionale alla tutela giurisdizionale.

L'ordinanza di rimessione conclude rilevando come all'accoglimento della questione sia collegata la legittimità della norma che (a seguito di una possibile pronuncia additiva) affidi ad un giudice specializzato la tutela di un terzo (questione che ricadrebbe «nell'autonoma valutazione» della Corte costituzionale).

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di inammissibilità, ovvero di infondatezza della questione, escludendo anzitutto che gli interessi in eventuale conflitto con l'aspirazione del giornalista ad acquisire lo *status* professionale possano essere qualificati in termini di situazioni giuridicamente tutelabili (diritti soggettivi od interessi legittimi). Proprio sulla base dell'opportunità per la categoria in parola di un'associazione che garantisca la libertà professionale — ben al di là della tutela sindacale — secondo il pensiero espresso da questa Corte con sentenza n. 11 del 1968, l'Avvocatura argomenta circa la razionalità dell'impugnata normativa, che identifica nell'interessato e nel pubblico ministero i soli soggetti legittimati ad un'azione giurisdizionale avente ad oggetto la titolarità dello *status* di giornalista.

Poiché la rilevanza del titolo professionale nell'ambito del rapporto di lavoro non deriva affatto dalla legge, bensì da una pattuizione contrattuale (alla quale hanno concorso gli stessi soggetti che ora ne lamentano gli effetti), risulterebbe assai dubbia — secondo l'Avvocatura — l'idoneità della clausola ad assumere una rilevanza esterna al rapporto stesso, tale da invadere, alterandola, la disciplina pubblicistica del rapporto (modificando «la stessa configurazione legale dello *status* di giornalista»).

La connotazione aziendalistica così impressa alla professione verrebbe, in altri termini, ad influenzare la funzione dell'Ordine, viceversa preposto ad una ben diversa salvaguardia della dignità professionale.

Sarebbe infine il giudice del lavoro a dover conoscere degli effetti della clausola contrattuale che conferisce efficacia vincolante all'iscrizione all'albo, nella dimensione propria ed effettiva della controversia, data appunto dal rapporto di lavoro.

3. — Nel giudizio davanti a questa Corte si sono costituite la F.I.E.G. e la S.p.A. Editrice La Stampa, depositando memorie d'analogo contenuto, in cui si dà anzitutto atto dell'intervenuta dichiarazione (resa con la citata sentenza n. 1102 del 1990) della giurisdizione del giudice amministrativo circa la domanda di annullamento del d.P.R. n. 649 del 1976 (e del conseguente riconoscimento in favore delle parti stesse di un mezzo diretto di tutela avverso un provvedimento idoneo a pregiudicare il loro interesse).

Tuttavia, secondo la difesa delle parti, l'eventuale illegittimità del regolamento non travolgerebbe automaticamente le delibere di ammissione, le quali, a loro volta, potrebbero anche presentare dei vizi non derivanti dall'atto generale: in entrambi i casi residuerebbe in capo al datore di lavoro un interesse, in concreto privo di tutela, a far verificare la legittimità di tali provvedimenti attributivi di *status*.

Si sottolinea infine nelle memorie come la questione sollevata dalle Sezioni unite sia strettamente collegata da nesso di consequenzialità (*ex art. 27 della legge n. 87 del 1953*) con l'altra questione concernente l'attuale composizione del giudice specializzato, che, nell'ipotesi di accoglimento, non potrebbe certamente mantenere l'attuale configurazione. Il collegio, infatti, in quanto integrato da un giornalista e da un pubblicista, sarebbe «aprioristicamente» sfavorevole all'editore, così vulnerando gli artt. 3, 102 e 108 della Costituzione.

Si conclude ricordando come l'auspicata declaratoria d'illegittimità dovrebbe essere estesa (sempre *ex art. 27 cit.*) anche alla disciplina dettata per i pubblicisti.

4. — Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie d'analogo contenuto la Federazione italiana editori giornali (F.I.E.G.) e la S.p.A. Editrice La Stampa, che, da una parte, hanno sottolineato la peculiarità del lavoro giornalistico, che — a differenza di numerose altre professioni liberali — non si svolge in regime di lavoro autonomo, bensì come prestazione d'opera subordinata e, d'altra parte, hanno richiamato la disposizione dell'art. 1 del C.C.N.L., a termini del quale l'acquisizione dello *status* di giornalista determina il correlativo trattamento economico-normativo.

In secondo luogo si ribadisce come la situazione soggettiva dell'editore vada correttamente ravvisata secondo l'indicazione delle stesse Sezioni unite rimettenti — in termini d'«interesse a non vedere modificato il contenuto del rapporto di lavoro»: tale qualificazione comporterebbe la necessità di garantire tutela a siffatta posizione.

Conclusivamente si osserva che l'illegittimità consequenziale delle norme concernenti la composizione del giudice specializzato deriverebbe soltanto dall'ipotesi di accoglimento della questione in riferimento all'esclusione dell'editore-terzo dal giudizio che dinanzi al giudice specializzato si svolge e *non anche* alla possibile eliminazione della esclusiva competenza di tale sezione ovvero alla possibilità per qualsiasi giudice di conoscere *incidenter tantum* della legittimità dell'iscrizione.

Tali due ultime soluzioni sarebbero alla Corte offerte, a parere della difesa delle parti, dal *petitum* costituzionale così come formulato dalle Sezioni unite.

5. — Ha inoltre depositato memoria fuori termine anche il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti.

Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione, Sezioni unite civili, con ordinanza del 13 aprile 1988, pervenuta alla Corte costituzionale il 9 aprile 1990 (R.O. n. 239/1990), con riferimento agli artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma, della Costituzione, solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 26 e «seguenti», 60, 62, 63 e 64 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), in connessione con gli artt. 806 e 819 del codice di procedura civile, 19 del codice di procedura penale, 28 e 30 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), 7, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), «nella parte in cui, letti in correlazione, escludono che il terzo, la cui posizione giuridica sia incisa dal provvedimento d'iscrizione nel registro dei giornalisti (o praticanti giornalisti), possa impugnare (o contestare la legittimità di) tale provvedimento dinanzi ad una qualsiasi istanza giurisdizionale».

2. — L'ordinanza di rimessione individua nell'editore di giornali una posizione giuridica soggettiva che si esprime nell'interesse e nella correlativa pretesa di non vedere mutata la posizione di lavoro del personale impiegato nell'azienda giornalistica, se non in conformità degli artt. 1372, 1374, 2077 del codice civile, complessivamente indicati come *lex contractus*. Tale posizione giuridica, che ad avviso della Corte di cassazione ha natura di diritto soggettivo, verrebbe però incisa da un atto amministrativo, estraneo alla *lex contractus*, consistente nella iscrizione nell'albo dei

giornalisti di prestatori d'opera, i termini del cui lavoro subordinato rispetto all'editore mutano a seguito dell'acquisizione dello *status* di giornalista per il provvedimento d'iscrizione adottato dai Consigli dell'Ordine professionale.

Dato il principio generale che ogni atto amministrativo che incida in una posizione di diritto soggettivo deve essere legittimo, il giudice *a quo* riscontra nell'ordinamento, rispetto al caso di specie, assenza di tutela giurisdizionale, non potendo conoscere di diritti soggettivi il giudice amministrativo, né disapplicare l'atto amministrativo costitutivo di *status* il giudice ordinario, né potendo infine essere adito il giudice specializzato perché la legittimazione ad agire presso di lui, *ex art.* 63 della legge n. 69 del 1963, è limitata al giornalista interessato e al pubblico ministero.

Di qui l'esigenza di una pronuncia di questa Corte per violazione degli artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma, della Costituzione.

3. — La questione non è fondata.

Non essendo contestabile da parte della giurisdizione di costituzionalità l'individuazione spettante alla giurisdizione di nomofilachia della descritta posizione giuridica soggettiva dell'editore di giornali, il *thema decidendum* si circoscrive intorno alla ipotesi di violazione del diritto di difesa, per essere l'editore di giornali escluso dalla legittimazione ad adire il giudice specializzato, di cui all'art. 63 della legge n. 69 del 1963.

L'ordinamento della professione di giornalista, come costruito dal legislatore del 1963, soprattutto attraverso l'istituzione dell'Ordine e l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo, persegue fini che superano «di gran lunga la tutela sindacale dei diritti della categoria», nel rapporto di lavoro subordinato con l'impresa giornalistica.

L'Ordine dei giornalisti, come questa Corte ebbe a sottolineare nella sentenza n. 11 del 1968, ha il compito di salvaguardare, *erga omnes* e nell'interesse della collettività, la dignità professionale e la libertà di informazione e di critica dei propri iscritti.

Ne consegue che per controversie tra l'Ordine e i singoli associati, afferenti a questa sfera di prevalente interesse pubblico e di rispetto della deontologia della professione, è dalla legge precostituito un giudice specializzato nella cui composizione la presenza di un giornalista professionista e di un pubblicista corrisponde alla legittimazione ad agire riservata a soli giornalisti e pubblicisti, oltre che al pubblico ministero.

Rispetto all'ambito delle funzioni dell'Ordine professionale e a quello delle competenze del giudice specializzato, l'editore di giornali è un terzo estraneo privo di ragioni da tutelare in questa istanza. Non può quindi ravvisarsi lesione del diritto di azione e di difesa, di cui all'art. 24 della Costituzione, per non trovarsi il titolare dell'impresa giornalistica incluso tra i legittimati *ex art.* 63 della legge n. 69 del 1963.

4. — Altro profilo è quello della asserita incidenza del provvedimento amministrativo dell'ente pubblico-Ordine professionale sul diritto soggettivo dell'imprenditore a non vedere mutato il rapporto di lavoro per la sopravvenuta iscrizione del lavoratore subordinato nell'albo dei giornalisti.

L'aporia denunciata dalla Corte di cassazione circa il difetto di un giudice, presso cui azionare tale diritto ed ottenere l'annullamento o quanto meno la disapplicazione del provvedimento d'iscrizione costitutivo dello *status* di giornalista, avrebbe consistenza solo se ricorresse esplicita preordinazione in una norma della legge professionale dell'effetto modificativo della posizione di lavoro in corso, esplicito dall'atto di iscrizione.

Solo in questa ipotesi potrebbe aversi incisione della posizione giuridica, qualificata in termini di diritto soggettivo, dell'editore di giornali, senza tutela e dunque con violazione dell'art. 113, terzo comma, della Costituzione.

Ma tale preordinazione non ricorre e, conseguentemente, non è dato rilevare alcuna delle prospettate violazioni degli invocati parametri costituzionali.

5. — Il dato residuale riscontrabile allo stato dell'ordinamento, tuttavia al di fuori della verifica di costituzionalità, è che la modificazione della posizione di lavoro a seguito della iscrizione del lavoratore subordinato nel registro dell'Ordine dei giornalisti trova sua fonte nella interpretazione del terzo comma dell'art. 1 del contratto collettivo nazionale di lavoro in vigore, che suona mera ricognizione della qualità di giornalista: «Sono giornalisti professionisti e pubblicisti coloro che tali risultano qualificati ai sensi degli ordinamenti della professione giornalistica».

La portata di tale clausola ha origine e si esaurisce nell'ambito della fenomenologia negoziale e delle competenze giurisdizionali del giudice del lavoro.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 26 e seguenti, 60, 62, 63 e 64 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), sollevata — in connessione con gli artt. 806 e 819 del codice di procedura civile, 19 del codice di procedura penale, 28 e 30 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), e 7, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali) — dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0170

N. 72

Sentenza 28 gennaio-8 febbraio 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistrati - Procuratore generale della corte d'appello - Nemina - Attribuzione alla discrezionalità amministrativa del C.S.M. anziché alla discrezionalità legislativa del Parlamento - Riserva di legge comunque rispettata - Definizione e razionalità dei criteri generali fissati dal legislatore identici sia per la magistratura giudicante che per quella requirente - Non fondatezza.

(Legge 24 maggio 1951, n. 392, art. 6; r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 188).

(Cost., artt. 107, terzo e quarto comma, 112 e 108, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Giovanni CONSO;

Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 24 maggio 1951, n. 392 (Distinzione dei magistrati secondo le funzioni. Trattamento economico della magistratura nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato) e dell'art. 188 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), promosso con ordinanza emessa il 20 dicembre 1989 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nel ricorso proposto da Bonelli Giovanni Battista contro il Ministero di Grazia e Giustizia ed altri, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18 prima serie speciale dell'anno 1990;

Visto l'atto di costituzione di Beria di Argentine Adolfo, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Udito l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel giudizio promosso da Giovanni Battista Bonelli contro il Ministero di Grazia e Giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura, nonché nei confronti di Adolfo Beria di Argentine, per ottenere l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica di nomina del procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli artt. 107, commi terzo e quarto, 112 e 108, primo comma, della Costituzione — dell'art. 6 della legge 24 maggio 1951, n. 392 (Distinzione dei magistrati secondo le funzioni. Trattamento economico della magistratura nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato) e dell'art. 188 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) nella parte in cui dette norme si riferiscono alla nomina di procuratore generale della Corte d'appello.

Nell'ordinanza di rinvio si rileva che le norme della Costituzione relative alla magistratura prevedono una riserva di legge volta ad assicurare al pubblico ministero operante presso la giurisdizione ordinaria e presso le giurisdizioni speciali garanzie di indipendenza tendenzialmente uguali a quelle dei giudici e che tale riserva concerne gli uffici del pubblico ministero «non soltanto nel momento del loro operare ma anche nel momento in cui vengono costituiti e quindi anche nel momento della nomina dei capi degli uffici».

Il principio della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario sarebbe violato dall'art. 6 della legge 24 maggio 1951, n. 392 e dall'art. 188 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, in quanto tali norme non detterebbero alcuna effettiva disciplina sul conferimento degli uffici direttivi del pubblico ministero, limitandosi a regolare nell'identico modo il conferimento di uffici direttivi diversi fra loro, quali gli uffici (giurisdizionali) di presidente di Corte d'appello e gli uffici (non giurisdizionali) di procuratore generale presso la Corte d'appello.

Il giudice *a quo* afferma, in particolare, che la riserva relativa di legge comporta non soltanto che la disciplina della nomina agli uffici direttivi del pubblico ministero trovi la sua base nella legge, ma altresì che la legge indichi criteri idonei a delimitare la discrezionalità del Consiglio superiore della magistratura, così da non lasciare all'arbitrio di tale organo la determinazione dei criteri stessi.

Invece — sostiene sempre il Tribunale amministrativo regionale remittente — le leggi sull'ordinamento giudiziario hanno sempre omesso di indicare i criteri idonei a delimitare la discrezionalità del Consiglio superiore della magistratura, con la conseguenza che i criteri applicati sarebbero espressione della discrezionalità amministrativa del Consiglio e non della discrezionalità legislativa del Parlamento.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il dott. Adolfo Beria di Argentine, controinteressato nel giudizio *a quo*, ed ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato.

La difesa del dott. Beria di Argentine sostiene che la garanzia costituzionale di indipendenza del pubblico ministero non è in sostanza diversa da quella esistente per i giudici, ma — in ragione del fatto che l'attività dei pubblici ministeri non è giurisdizionale — è stata espressa in una norma *ad hoc* (l'art. 107, quarto comma, Cost.) posta a garanzia dell'ufficio piuttosto che dei singoli componenti: il che non implica l'esigenza di criteri diversificati per le nomine agli uffici giurisdizionali e per le nomine agli uffici del pubblico ministero.

3. — Nel suo atto di intervento la Presidenza del Consiglio dei ministri riconosce che la riserva di legge caratterizza l'intero ordinamento giudiziario, ma esclude che tale principio renda necessarie regole così minute e puntuali da rendere automatiche le scelte relative agli atti che incidono sullo *status* dei magistrati, dove si richiedono apprezzamenti e valutazioni assolute o comparative.

Le disposizioni impugnate enunciano i criteri cui è tenuto ad uniformarsi il Consiglio superiore della magistratura nel conferimento di uffici, attraverso il richiamo ai concetti di «professionalità», di «merito», di «anzianità» e di «attitudini» all'incarico da assegnare.

Secondo la Presidenza del Consiglio, dunque, non può parlarsi né di arbitrio dell'organo di autogoverno né di violazione del principio della riserva di legge, tanto più che il Consiglio superiore della magistratura si è anche dato regole per la valutazione di ciascuno dei criteri suindicati.

Quanto all'altro profilo di illegittimità denunciato, relativo alla assenza di norme specifiche per il conferimento di incarichi direttivi nel settore requirente, la Presidenza del Consiglio osserva che non ricorrono ragioni per una peculiare normativa, oltre quella generale sugli incarichi direttivi, in quanto l'ordinamento giudiziario non prevede ruoli e carriere separate, ma anzi estende ai magistrati del pubblico ministero le medesime garanzie assicurate ad ogni altro appartenente all'ordine giudiziario.

D'altra parte, uno dei criteri valutabili nel conferimento degli incarichi è quello dell'attitudine all'incarico stesso e, pertanto, nell'ipotesi di ufficio direttivo requirente, il Consiglio superiore della magistratura dovrà valutare la specifica attitudine degli aspiranti, attraverso le esperienze professionali di ciascuno di essi.

Di qui la richiesta che la questione sia dichiarata infondata.

4. — Nell'imminenza dell'udienza di discussione ha presentato memoria la difesa del dott. Beria di Argentine insistendo sulle deduzioni già formulate.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 24 maggio 1951, n. 392 (Distinzione dei magistrati secondo le funzioni. Trattamento economico della magistratura nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato) e dell'art. 188 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), nella parte in cui si riferiscono alla nomina di procuratore generale della Corte d'appello, per violazione degli artt. 107, commi terzo e quarto, 112 e 108, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Tribunale remittente le norme denunciate verrebbero a contrastare:

a) con il principio della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, in quanto non detterebbero alcuna effettiva disciplina suscettibile di individuare criteri idonei a delimitare la discrezionalità del Consiglio superiore della magistratura nel conferimento degli uffici direttivi del pubblico ministero (con riferimento particolare alla nomina di procuratore generale presso le Corti d'appello);

b) con la particolare posizione di indipendenza riconosciuta dalla Costituzione al pubblico ministero, avendo stabilito identici criteri di scelta per il conferimento di tutti gli uffici direttivi, senza porre alcuna distinzione tra uffici direttivi giurisdizionali e uffici direttivi del pubblico ministero.

2. — La questione non è fondata.

L'art. 108, primo comma, della Costituzione stabilisce — a garanzia dell'indipendenza della magistratura — una riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario. Ed alle norme sull'ordinamento giudiziario rinvia l'art. 107, quarto comma, Cost. per l'individuazione delle garanzie riconosciute al pubblico ministero, che, nel nostro ordinamento, è «magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni potere» (v. sent. n. 190/1970).

La riserva di legge che è stata posta dalla Costituzione a fondamento della disciplina sull'ordinamento giudiziario al fine di garantire lo *status* di indipendenza della magistratura sia giudicante che requirente concerne non solo l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche il momento dell'investitura in tali funzioni, ivi compresa la nomina dei magistrati negli uffici direttivi. Con specifico riguardo al conferimento di tali uffici, dalla riserva di legge discende la necessità che sia la fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità della nomina. La riserva non implica, invece, che tali criteri debbano essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli stessi uffici, annullando di conseguenza ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati. Pertanto, nella materia in esame, la riserva di legge sancita dalla Costituzione può dirsi rispettata ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente verso la scelta della persona più idonea.

Ora, l'art. 6 della legge 24 maggio 1951, n. 392, prevede che, per il conferimento degli uffici direttivi in esso elencati (tra cui rientra quello di procuratore generale presso la Corte d'appello), si deve tener conto dei criteri dell'«anzianità» e del «merito». A sua volta l'art. 193 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, nel dettare disposizioni sull'assegnazione delle sedi per promozione, opera un esplicito riferimento alle «attitudini» del magistrato in relazione al posto da assegnarsi. Ed alle attitudini all'esercizio di funzioni direttive fa anche riferimento il nucleo precettivo tuttora valido dell'art. 188 del citato r.d. n. 12 del 1941, come sostituito dall'art. 41 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511. I criteri così delineati si presentano — rispetto agli uffici da coprire — definiti e razionali, idonei cioè a condurre, attraverso una loro valutazione sia analitica che globale, alla corretta individuazione del più idoneo degli aspiranti.

Va, pertanto, escluso che le norme impugnate siano tali da incorrere nella violazione degli obblighi derivanti dalla riserva di legge disposta dalla Costituzione in tema di ordinamento giudiziario, sotto il profilo della insufficiente delimitazione della discrezionalità del Consiglio superiore della magistratura.

2. — Anche la censura di incostituzionalità riferita alla mancata previsione di una disciplina differenziata per la nomina del procuratore generale della Corte di appello rispetto a quella prevista per il presidente della stessa Corte non risulta fondata.

E invero il fatto che i criteri per la nomina degli uffici direttivi requirenti siano identici a quelli previsti per il conferimento di uffici direttivi giurisdizionali è frutto di una scelta del legislatore che non contrasta con la Costituzione, ove si consideri che l'art.107, ultimo comma, Cost., non impone, per questo aspetto, un trattamento differenziato tra magistratura giudicante e magistratura requirente. Del resto, risulta anche evidente come l'identità dei criteri generali fissati dal legislatore non venga necessariamente a tradursi nella uniformità delle valutazioni concrete, dal momento che lo spazio riservato al giudizio del Consiglio superiore della magistratura consente pur sempre di effettuare valutazioni differenziate per le due categorie di funzioni, tenendo conto delle attitudini e della idoneità dei candidati all'assolvimento dei compiti di direzione connessi, rispettivamente, agli uffici giurisdizionali e agli uffici requirenti.

Di qui l'infondatezza delle censure di legittimità costituzionale prospettate, sotto il profilo in esame, in riferimento agli artt. 107, commi terzo e quarto, e 108, della Costituzione.

Del tutto inconferente rispetto alla normativa impugnata appare, infine, il riferimento al principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost., che attiene all'esercizio delle funzioni del pubblico ministero e non all'organizzazione ed alla direzione degli uffici del settore requirente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 24 maggio 1951, n. 392 (Distinzione dei magistrati secondo le funzioni. Trattamento economico della magistratura nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato), e dell'art. 188 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), nella parte in cui si riferiscono alla nomina all'ufficio di procuratore generale della Corte d'appello, sollevata, in riferimento agli artt. 107, commi terzo e quarto, 112 e 108, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'8 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C0171

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 12 gennaio 1991
(della regione Lombardia)*

Commercio con l'estero - Regolamento di importazione ed esportazione di merci - Attribuzione del potere di nulla-osta all'esportazione ed all'importazione di codici, manoscritti, stampe, libri ed incisioni agli uffici di esportazione degli oggetti di antichità e di arte dipendenti dal Ministero per i beni culturali ed ambientali aventi sede presso alcune soprintendenze - Indebita invasione della sfera di competenza regionale in materia di musei e biblioteche - Incidenza sul principio del buon andamento della p.a.

[Decreto 30 ottobre 1990 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 5 novembre 1990, n. 258) del Ministro del commercio con l'estero di concerto con il Ministro delle finanze].

(Cost., artt. 97, 117 e 118, in relazione agli artt. 7 e 9, lett. f) del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3).

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Lombardia in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale ing. Giuseppe Giovenzana, rappresentata e difesa, giusta delibera di giunta 21 dicembre 1990, n. 4032 e delega a margine del presente ricorso dal prof. avv. Roberto Gianolio da Mantova (via Acerbi, 27) e dall'avv. Alessandro Sperati da Roma ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, piazza Mazzini, 27, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* in relazione al decreto del Ministro del commercio con l'estero di concerto con il Ministero delle finanze 30 ottobre 1990 con oggetto «Elenco delle merci sottoposte ad autorizzazione per l'esportazione e per il transito» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 5 novembre 1990 supplemento ordinario; in particolare dell'allegato 3 numero di codice *ex cap.* 97.

Il decreto del Ministro del commercio con l'estero di concerto con il Ministro delle finanze 30 ottobre 1990, ritenuta la necessità di dare esecuzione a decisioni adottate in sede internazionale e comunitaria, nonché per esigenze di interesse nazionale ha determinato l'elenco delle merci la cui esportazione e transito è sottoposta ad autorizzazione ministeriale, qualunque sia il Paese di destinazione (all. 1); l'elenco delle merci la cui esportazione è sottoposta ad autorizzazione ministeriale in relazione al Paese di destinazione (all. 2) e l'elenco delle merci la cui esportazione è subordinata alla osservanza delle formalità specificate per ciascun prodotto (all. 3).

Il terzo allegato ricomprende nella sua ultima parte (num. cod. *ex cap.* 97) gli oggetti d'arte per i quali detta la seguente particolare disciplina: «L'esportazione definitiva o temporanea, degli oggetti che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico, ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe, i libri, le incisioni e le cose di interesse numismatico, è vincolata alla presentazione, tra l'altro, di una "licenza" o di un "nulla osta", al cui rilascio sono autorizzati esclusivamente gli "uffici di esportazione degli oggetti d'antichità e d'arte" dipendenti dal Ministero per i beni culturali e ambientali, aventi sede presso alcune soprintendenze.

La "licenza" è richiesta per esportare qualsiasi oggetto avente interesse storico, archeologico, paleontologico, artistico o numismatico, con esclusione degli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

Per i mobili il termine è elevato a cento anni, mentre le opere dipinte a cinquanta.

Il "nulla osta" è, invece, necessario per gli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni».

La norma appena trascritta è lesiva delle attribuzioni della regione Lombardia in materia di «musei e biblioteche di enti locali» alla stessa trasferite e delegate rispettivamente dagli artt. 7 e 9 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e dall'art. 47 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, viene pertanto impugnata con il presente ricorso per il seguente motivo di

DIRITTO

Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione agli artt. 7 e 9 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e dell'art. 47 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Violazione art. 97 della Costituzione.

1. — È necessario, per chiarezza, ricordare preliminarmente che il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione che attribuiscono alla competenza legislativa ed amministrativa delle regioni la materia «musei e biblioteche di enti locali»:

a) ha trasferito alle regioni (art. 7) le funzioni concernenti:

la istituzione, l'ordinamento ed il funzionamento dei musei e delle biblioteche di enti locali o di interesse locale e gli archivi storici a questi affidati;

la manutenzione delle cose raccolte nei musei e nelle biblioteche di enti locali o di interesse locale;

gli interventi finanziari diretti al miglioramento delle raccolte dei musei e delle biblioteche suddette e della loro funzionalità;

il coordinamento dell'attività dei musei e delle biblioteche di enti locali o di interesse locale;

b) ha disposto, per quanto riguarda il trasferimento degli uffici, il passaggio alle regioni delle soprintendenze ai beni librari;

c) ha infine, per i compiti più tipicamente protettivi, previsto un'ampia delega alle regioni (art. 9) che, tra l'altro, riguarda le funzioni:

di vegliare sulla conservazione ed eventuale riproduzione dei codici, degli antichi manoscritti, degli incunaboli, delle stampe e incisioni rare e di pregio possedute da enti e da privati e curare la compilazione del catalogo generale e dell'elenco indicativo di detto materiale;

di fare le notificazioni di importante interesse artistico o storico a termini dell'art. 3 della legge 1º giugno 1939, n. 1089, ai proprietari degli oggetti di cui all'art. 1, primo comma, lett. c), della stessa legge;

di vigilare sulla osservanza delle disposizioni della suddetta legge per quanto concerne le alienazioni e le permutazioni delle raccolte di importante interesse, possedute da enti e da privati;

d) di esercitare le funzioni di ufficio per l'esportazione ai termini della suddetta legge 1º giugno 1939, n. 1089, che ricomprendono il rilascio della licenza per l'esportazione in via definitiva (art. 36) e temporanea (art. 40).

2. — Le competenze regionali trasferite ex d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, hanno formato oggetto di chiarimento con l'art. 47 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che sancisce «Le funzioni amministrative relative alla materia musei e biblioteche di enti locali concernono tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, delle biblioteche anche popolari, dei centri di lettura appartenenti alla regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza o comunque di interesse locale». La norma — fugando dubbi interpretativi sui contenuti del d.P.R. n. 3/1972 — ha svincolato totalmente la competenza delle regioni dalla territorialità dell'ente, collegandola invece, con tutta chiarezza, alla localizzazione dell'interesse ed ha definito nel modo più ampio possibile (esistenza, conservazione, funzionamento e sviluppo) la finalizzazione delle funzioni relative alla materia.

Il descritto quadro normativo non risulta modificato dagli interventi legislativi che si sono confusamente succeduti nella materia; non dalla legge 8 agosto 1972 «Nuove norme sull'esportazione delle cose di interesse artistico ed archivistico»; non dalla legge 29 gennaio 1975 istitutiva del Ministero dei beni culturali e per l'ambiente e dal d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, sull'organizzazione di detto Ministero.

3. — Può conclusivamente ed in sintesi affermarsi:

a) che le regioni hanno in materia di beni librari di interesse regionale la più ampia competenza restando riservata allo Stato la sola funzione di indirizzo e coordinamento e per le funzioni delegate la potestà del Consiglio dei Ministri di disporre il compimento di atti in sostituzione dell'amministrazione regionale inadempiente;

b) che la delega di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 3/1972 — la quale trae origine dall'esigenza di consentire un organico svolgimento delle funzioni anche con riguardo alle submaterie connesse ed ai punti di sutura fra le singole materie che a rigore non dovrebbero appartenere alla competenza regionale e di evitare forme di dipendenza funzionale

tra uffici dello Stato e delle regioni — ha assunto, risalendo al 1972, carattere di stabilità, sì che è lecito sostenere che trattasi di funzioni istituzionalmente appartenenti alle regioni seppure assoggettate ad una disciplina particolare.

4. — Ciò precisato, in via di principio e generale è necessario fermare l'attenzione sulla portata della delega contenuta nell'art. 9 del d.P.R. n. 3/1972, alla lett. f) che recita «Esercitare le funzioni di ufficio per l'esportazione ai termini della legge 1° giugno 1939, n. 1089».

La norma, pur non felicemente formulata, pare ricomprendere anche il rilascio delle licenze e dei nulla-osta previsti dalla legge n. 1089/1939; in ogni caso ed a tutto voler concedere, impone che le regioni siano coinvolte nei procedimenti per il rilascio di licenze e nulla osta anche per la considerazione che alle stesse è, tra l'altro, attribuita (in via diretta) la funzione di conservazione di codici, manoscritti, incunaboli, stampe e libri di interesse regionale.

5. — Dopo la premessa non occorre spendere molte parole per dimostrare che il d.m. 30 ottobre 1990 nella parte impugnata sottrae alla regione ricorrente momenti essenziali della materia «musei e biblioteche» come definita dai dd.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e 24 luglio 1977, n. 616 e come delegata dagli stessi dd.P.R.

Il d.m. 30 ottobre 1990 trascritto in parte motiva attribuisce infatti all'esclusiva competenza degli uffici del Ministero dei beni culturali ed ambientali il rilascio delle «licenze» e dei «nulla osta» per l'esportazione definitiva o temporanea di qualsiasi oggetto avente interesse storico . . . ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe ed i libri.

La dizione porta diritto a ritenere che la competenza ministeriale sia stata inopinatamente ed illegittimamente estesa anche agli oggetti rientranti nella materia di competenza regionale «musei e biblioteche degli enti locali» come definita dall'art. 7 del d.P.R. n. 3/1972 (che aveva trasferito alle regioni anche la soprintendenza ai beni librari) e dall'art. 47 del d.P.R. n. 616/1977 e nella delega dell'art. 9 del d.P.R. n. 3/1972 che contempla le funzioni di ufficio per l'esportazione a termini della legge 1° giugno 1939, n. 1089.

In altri termini il d.m. 30 ottobre 1990 è invasivo della competenza della regione sottraendole ogni potestà di intervento nel rilascio delle autorizzazioni e dei nulla-osta per l'esportazione di codici, manoscritti, stampe e libri e quindi illegittimo per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione agli artt. 7 e 9, lett. f), del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e dell'art. 47 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

La sottrazione di dette funzioni alla competenza delle regioni (neppure coinvolte nel procedimento per il rilascio delle licenze e di nulla-osta per l'esportazione definitiva o temporanea) è destinata anche a ripercuotersi sull'espletamento delle residue funzioni che richiedono, per essere assolte correttamente, una visione coordinata della materia. Ciò con pregiudizio del buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Non senza rilievo, ai fini della denunciata violazione, è poi la constatazione che l'invasione nelle competenze regionali è stata disposta con un d.m. che non può avere efficacia abrogativa di un atto avente forza di legge, qual è il d.P.R. n. 3/1972.

P. Q. M.

Si chiede e conclude: piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale, previa declaratoria di illegittimità e annullamento della disposizione del d.m. 30 ottobre 1990 oggetto di impugnativa dichiarare il difetto di attribuzione dello Stato ed affermare corrispondentemente l'appartenenza alle regioni della competenza in ordine agli oggetti di cui agli artt. 7 e 9, lett. f), del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3.

Mantova, addì 28 dicembre 1990

Prof. avv. Roberto GIANOLIO e Avv. Alessandro SPERATI

N. 7

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 16 gennaio 1991
(della provincia autonoma di Bolzano)

*

Assistenza e beneficenza - Concessione di contributi statali per la costruzione, l'ampliamento ed il recupero di immobili destinati a sede di comunità terapeutiche - Ripartizione dei contributi in questione con indicazione dei soggetti legittimati a richiederli, della tipologia delle domande e dei termini per la presentazione delle stesse, delle modalità di assegnazione e gestione dei finanziamenti, nonché degli interventi da realizzare - Illegittima attribuzione di detti contributi alla regione Trentino-Alto Adige anziché alla provincia di Bolzano - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di assistenza e beneficenza, di edilizia sovvenzionata e di igiene e sanità.

(Decreto 30 ottobre 1990 del Ministro dei lavori pubblici).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 10 e 25, 9, n. 10, 16, 69 e seguenti e 79, con le relative norme di attuazione, in relazione all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386).

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della giunta provinciale *pro-tempore* dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della giunta n. 8262 del 28 dicembre 1990, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 2 gennaio 1991 autenticata dall'avv. Giovanni Salghetti Drioli, vice segretario della giunta ed ufficiale rogante (rep. n. 16007) — dagli avvocati prof. Sergio Panunzio e Paolo Mercuri, e presso di essi effettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3 (studio legale Guarino), contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, per il regolamento di competenza in relazione al decreto del Ministro dei lavori pubblici 30 ottobre 1990, recante «Concessione di contributi per la costruzione, l'ampliamento o il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche».

FATTO

1. — La provincia autonoma di Bolzano è titolare, in base allo statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige ed alle relative norme d'attuazione, di competenze legislative ed amministrative di tipo esclusivo sia in materia di «assistenza e beneficenza pubblica», che di «edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico ...» (rispettivamente, nn. 25 e 10 dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670); nonché di competenze di tipo concorrente in materia di «igiene e sanità» (art. 9, n. 10, del d.P.R. n. 670/1972).

Nell'esercizio di tali competenze la provincia autonoma ricorrente ha fra l'altro dettato un'ampia ed organica disciplina di carattere assistenziale a favore, in particolare, dei tossicodipendenti con la legge provinciale 7 dicembre 1978, n. 69 (Servizio di prevenzione, cura e riabilitazione delle forme di devianza sociale, tossicodipendenza e alcolismo), il cui art. 2 tratta appunto delle comunità terapeutiche.

2. — È altresì noto che alla provincia autonoma di Bolzano le norme costituzionali (artt. 69 e segg. dello statuto T.-A.A.) attribuiscono anche autonomia finanziaria. Il bilancio della provincia è alimentato, oltre che dalle entrate finanziarie proprie, anche dalla finanza derivata, consistente nei trasferimenti di risorse da parte dello Stato, necessari anch'essi per provvedere agli interventi — ordinari e speciali — nelle materie di propria competenza. Al riguardo, anche in armonia con quanto stabilito dall'art. 79 dello statuto T.-A.A. (e dall'art. 119, terzo comma, della Costituzione) la legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria) ha stabilito alcuni principi che integrano la disciplina statutaria relativa alla finanza provinciale. In particolare l'art. 5 della legge n. 386/1989, dopo avere stabilito al primo comma che «le province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti, al secondo comma espressamente aggiunge che «I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province». Non solo: il successivo terzo comma dell'art. 5 aggiunge pure che «Per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al secondo comma, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto».

3. — Ciò premesso, nell'ambito di una serie di interventi diretti alla cura ed alla riabilitazione dei tossicodipendenti, la legge 22 dicembre 1975, n. 685, all'art. 107 (come sostituito dall'art. 32 della legge 26 giugno 1990, n. 162), aveva stabilito la ripartizione fra le regioni italiane, da parte del C.E.R., di contributi per la costruzione, l'ampliamento o il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche.

Nella regione Trentino-Alto Adige — in base alle norme statutarie — gli interventi in tale materia spettano, come si è detto, alle province autonome.

I richiamati principi statutari, ed in particolare quelli che garantiscono l'autonomia finanziaria della provincia di Bolzano (artt. 69 e segg., spec. 79, dello statuto T.-A.A., ed art. 5 della legge n. 386/1989), imponevano dunque che, in sede di ripartizione da parte del C.E.R., destinataria dei contributi di cui all'art. 107 della legge n. 685/1975 fosse la provincia autonoma ricorrente, che avrebbe poi provveduto alla loro distribuzione a favore dei soggetti legittimati a riceverli (anch'essi individuati dalla provincia anche alla luce della propria legislazione in materia).

Ma quei principi statutari, e le connesse attribuzioni provinciali costituzionalmente garantite, sono stati del tutto ignorati dal decreto del Ministro dei lavori pubblici - Presidente del C.E.R., indicato in epigrafe (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 264 del 12 novembre u.s.), che ha provveduto a dare esecuzione all'art. 107 della legge n. 685/1975.

Il suddetto decreto, siccome lesivo delle attribuzioni costituzionali della provincia autonoma di Bolzano, viene da essa impugnato con il presente atto, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Violazione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, nn. 25 e 10, 9, n. 10, 16, 69 e segg., 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e relative norme d'attuazione, anche in relazione all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386.

Il decreto impugnato ha provveduto a ripartire i contributi di cui all'art. 107 della legge n. 685/1975, stabilendo altresì i soggetti legittimati a richiederli, la tipologia delle domande ed i termini per la presentazione, le modalità di assegnazione e di gestione dei finanziamenti, nonché di realizzazione degli interventi finanziati.

Ma tale decreto illegittimamente ignora completamente la provincia ricorrente. Questa, infatti, secondo quanto stabilito dall'art. 1 del decreto impugnato, non ha affatto beneficiato della ripartizione dei contributi (di cui ha invece beneficiato la regione Trentino-Alto Adige per un importo complessivo di lire 1.220 miliardi); contributi che invece dovevano essere assegnati direttamente ad essa (ed alla provincia di Trento), in base alle norme statutarie indicate ed all'art. 5 della legge n. 386/1989.

Ma anche i successivi articoli del decreto impugnato (da 2 a 6) risultano essere illegittimi, perché disciplinano in modo analitico e vincolante anche per la provincia ricorrente ogni aspetto relativo alla successiva gestione dei fondi: dalla individuazione dei soggetti legittimati a chiedere i contributi (art. 3), alle modalità di presentazione delle richieste (art. 4), alla attribuzione, utilizzazione e gestione dei finanziamenti ed alla realizzazione degli interventi (artt. 4, 5 e 6), alla riutilizzazione delle disponibilità non utilizzate (art. 2), ecc. Tutti aspetti, questi, la cui disciplina è invece di competenza della provincia ricorrente (in base agli artt. 8 e 9 dello statuto), come testualmente ribadito anche dal secondo comma dell'art. 5 della legge n. 386/1989, laddove — come si è visto — esso afferma che i finanziamenti in questione debbano affluire direttamente al bilancio delle province autonome per essere da queste autonomamente utilizzati «secondo normative provinciali», e non già statali.

Riservandoci di illustrare più diffusamente le dedotte censure in successivi atti difensivi, vogliamo però sin d'ora sottolineare come il fatto che i contributi in questione debbano essere trasferiti alla provincia ricorrente, la quale è altresì la sola competente a disciplinarne le modalità di assegnazione e di gestione, risulta inequivocabilmente confermato dal d.-l. 22 aprile 1985, n. 144 (Norme per la erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distruzione di sostanze stupefacenti e psicotrope sequestrate e confiscate), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1985, n. 297.

Infatti tale decreto-legge, dopo avere disciplinato agli artt. 1 ed 1-bis la erogazione, da parte del Ministro dell'interno, di contributi statali per attività di recupero e reinserimento sociale dei tossicodipendenti, all'art. 1-ter — al fine appunto di armonizzare la disciplina di tali interventi con i principi dell'autonomia finanziaria provinciale — espressamente stabilisce che «Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, alle finalità di cui al precedente art. 1 secondo le modalità stabilite dai rispettivi ordinamenti».

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare la competenza della provincia autonoma di Bolzano, e per l'effetto annullare in parte qua l'impugnato decreto 30 ottobre 1990, meglio specificato in epigrafe.

Roma, addì 10 gennaio 1991

Prof. avv. Sergio PANUNZIO - Avv. Paolo MERCURI

N. 8

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 21 gennaio 1991
(della provincia autonoma di Trento)

Assistenza e beneficenza - Concessione di contributi statali per la costruzione, l'ampliamento ed il recupero di immobili destinati a sede di comunità terapeutiche - Ripartizione dei contributi in questione con indicazione dei soggetti legittimati a richiederli, della tipologia delle domande e dei termini per la presentazione delle stesse, delle modalità di assegnazione e gestione dei finanziamenti, nonché degli interventi da realizzare - Illegittima attribuzione di detti contributi alla regione Trentino-Alto Adige anziché alla provincia di Trento - Indebita invasione della sfera di competenza provinciale in materia di assistenza e beneficenza, di edilizia sovvenzionata e di igiene e sanità.

(Decreto 30 ottobre 1990 del Ministro dei lavori pubblici).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 10 e 17, 9, n. 10, 16, nonché titolo VI, e relative norme di attuazione).

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona dell'assessore sostituto del presidente della giunta provinciale sig. Walter Micheli, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 18734 del 31 dicembre 1990, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Valerio Onida e Gualtiero Rueca ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato speciale a rogito notaio dott. Pierluigi Mott di Trento in data 3 gennaio 1991, n. 56046 rep., contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione al decreto del Ministro dei lavori pubblici — presidente del comitato per l'edilizia residenziale — in data 30 ottobre 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 264 del 12 novembre 1990, recante «concessione di contributi per la costruzione, l'ampliamento e il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche», nonché ad ogni atto ad esso preliminare, conseguente o connesso, e in particolare alla delibera di riparto dei fondi relativi al 1990 adottata dal comitato esecutivo del C.E.R. — comitato per l'edilizia residenziale — nella seduta del 30 ottobre 1990, e menzionata nelle premesse di detto decreto.

L'art. 107 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, nel testo sostituito dall'art. 32 della legge 26 giugno 1990, n. 162, stabilisce al primo comma, che «per la costruzione, l'ampliamento o il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche il comitato esecutivo del comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.), integrato per tali circostanze da un rappresentante del Ministro per gli affari sociali, può concedere agli enti di cui all'art. 92 un contributo in conto capitale fino alla totale copertura della spesa necessaria».

Ai sensi dei successivi secondo e terzo comma, «la concessione di detto contributo, secondo le procedure dei programmi straordinari attivati dal C.E.R. ai sensi dell'art. 3, primo comma, lett. q), della legge 5 agosto 1978, n. 457, comporta un vincolo decennale di destinazione dell'immobile a sede di comunità terapeutica residenziale o diurna per tossicodipendenti ed è subordinata alla previa autorizzazione alla realizzazione dell'opera»; e «i contributi sono ripartiti tra le regioni in proporzione al numero di tossicodipendenti assistiti sulla base delle rilevazioni dell'osservatorio permanente di cui all'art. 1-bis, quarto comma, del d.-l. 22 aprile 1985, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1985, n. 297, e, in ogni caso, sono destinati in percentuale non inferiore al 40 per cento al mezzogiorno a norma dell'art. 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel mezzogiorno, approvato con d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218».

Come si è riferito, l'art. 107 citato rinvia, quanto alle procedure per la concessione dei finanziamenti, a quelle previste per gli «interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale» volti a sopperire alle «esigenze più urgenti», ai sensi dell'art. 3, primo comma, lett. q), della legge 5 agosto 1978, n. 457, contenente «norme per l'edilizia residenziale».

Quest'ultima legge, però, all'art. 39, dispone che «per le province autonome di Trento e Bolzano, aventi competenza esclusiva in materia di edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, con finanziamenti a carattere pubblico, il Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il presidente della giunta provinciale, integra ed accredita le quote dei finanziamenti previsti dalla presente legge» (cioè dalla stessa legge n. 457 del 1978).

«proporzionalmente alle entrate in copertura, da devolvere a ciascuna provincia autonoma in base ai parametri indicati dall'art. 78 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670», cioè dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Ciò significa che, laddove nei riguardi delle altre regioni l'attribuzione dei finanziamenti avviene con le modalità previste da tale legge, in base alle determinazioni del Cipe e del C.E.R. adottate rispettivamente ai sensi degli artt. 2 e 3 della medesima legge n. 457, per le province di Trento e Bolzano lo stato si limita invece ad attribuire alle due province la quota complessiva di finanziamenti ad esse spettanti, tenendo conto delle spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle province, in base ai parametri della popolazione e del territorio; tale attribuzione avviene in sede di determinazione della c.d. «quota variabile» di finanziamenti, stabilita annualmente d'accordo fra il governo e il presidente della giunta provinciale (così come prevede l'art. 78 dello statuto, sia nel testo originario del d.P.R. n. 670/1972, sia nel testo sostituito dall'art. 4 della legge 30 novembre 1989, n. 386).

Il testo attuale dell'art. 78, primo comma, precisa esplicitamente che «la devoluzione avviene senza vincolo di destinazione a scopi determinati».

Come è pacifico, anche in base alla pluriennale prassi applicativa della legge n. 457 del 1978, tutti i finanziamenti statali relativi al settore dell'edilizia pubblica, ai sensi dell'art. 39 della stessa legge, sono erogati, nelle province di Trento e Bolzano, secondo la descritta procedura, ivi compresi quelli per interventi straordinari di cui all'art. 3, lett. g), della medesima legge n. 457.

Pertanto è pacifico che anche i finanziamenti disposti dall'art. 107 della legge n. 685 del 1975 (come sostituiti dalla legge n. 162 del 1990), per contributi alle comunità terapeutiche — per i quali la norma stessa rinvia alle procedure di cui alla legge n. 457 del 1978 —, in provincia di Trento e Bolzano non debbono essere erogati direttamente dallo Stato, ma debbono concorrere alla determinazione della quota variabile di finanziamento attribuita alle province ai sensi dell'art. 78 dello statuto speciale, restando riservato alle province autonome il compito di disciplinare e disporre l'erogazione dei finanziamenti sulla base delle proprie leggi.

Ciò è confermato, nello specifico settore dei contributi alle comunità terapeutiche contro le tossicodipendenze, dall'art. 1-ter del d.l. 22 aprile 1985, n. 144, convertito in legge 21 giugno 1985, n. 297, ai cui sensi «le province autonome di Trento e Bolzano provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, alle finalità di cui al precedente art. 1 secondo le modalità stabilite dai rispettivi ordinamenti».

L'art. 1 dello stesso d.l. prevede appunto contributi ai comuni, alle u.s.l. nonché ad altri enti, associazioni di volontariato, cooperative e privati che operino senza scopo di lucro e con le specifiche finalità di recupero e di reinserimento sociale dei tossicodipendenti, cioè a quegli «enti ausiliari» che erano previsti dall'art. 94 del testo originario della legge n. 685 del 1975 e sono attualmente previsti e disciplinati negli stessi termini dagli artt. 92 e 93 del nuovo testo della legge come sostituito dalla legge n. 162 del 1990 (vedi in particolare, nel nuovo testo dell'art. 93, sesto comma, lett. c), il riferimento ai contributi di cui agli artt. 1 e 1-bis del d.l. n. 144 del 1985); quegli stessi enti cui l'art. 3 del decreto qui impugnato destina i contributi in esso previsti.

Il sistema normativo esclude dunque che i finanziamenti di cui all'art. 107 della legge n. 685 del 1975 (nuovo testo) siano erogati, nelle province di Trento e Bolzano, direttamente da organi statali.

Viceversa il decreto del Ministro dei lavori pubblici, presidente del C.E.R., in data 30 ottobre 1990, concernente «concessione di contributi per la costruzione, l'ampliamento o il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche», dando attuazione all'art. 107 citato, e sulla base di una deliberazione di riparto dei fondi relativi al 1990 adottata dal comitato esecutivo del C.E.R. nella seduta del 30 ottobre 1990, ha ripartito la disponibilità di fondi relativa al 1990, consistente in complessivi 100 miliardi, fra le regioni (intese come circoscrizioni geografiche), in particolare determinando in 1,220 miliardi la quota del Trentino-Alto Adige, in base al rilevato numero di tossicodipendenti assistiti (art. 1).

Gli artt. 3 e 4 del decreto stabiliscono che possono fare richiesta di contributi, da presentarsi al comitato esecutivo del C.E.R. secondo uno schema fissato, entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto medesimo, comuni, comunità montane, consorzi o associazioni e di comunità montane, servizi pubblici per le tossicodipendenze costituiti dalle unità sanitarie locali che svolgono programmi terapeutici, centri gestiti in economia istituiti da comuni, comunità montane e loro consorzi o associazioni, enti ausiliari iscritti agli albi o registrati temporaneamente dalle regioni e province autonome ai sensi degli artt. 93 e 94 della legge n. 685 del 1975, nel testo modificato dalla legge n. 162 del 1990.

È previsto che a seguito dell'ammissione al contributo, deliberata dal comitato esecutivo del C.E.R., l'ente beneficiario debba presentare, nel termine assegnatogli, il progetto esecutivo dell'intervento; il comitato esecutivo, riscontrata la regolarità e completezza della documentazione, e dopo aver eventualmente, in sede istruttoria, richiesto l'integrazione della documentazione prodotta, delibera la concessione del contributo attivando le procedure previste dall'art. 5.

L'art. 5 a sua volta stabilisce che «le procedure di assegnazione e gestione dei finanziamenti sono quelle dei programmi straordinari di cui all'art. 3, lett. q)» della legge n. 417 del 1978, «mediante affidamento della realizzazione delle opere agli istituti case popolari, loro consorzi» ed agli enti pubblici destinatari dei contributi.

Infine l'art. 2 del decreto dispone che le disponibilità ripartite per le quali non risultassero presentate domande ammissibili possono essere destinate dal comitato esecutivo del C.E.R. a favore di interventi localizzati in altre regioni e nei comuni maggiormente interessati dal fenomeno della tossicodipendenza; e l'art. 6 rinvia a successivi provvedimenti del comitato esecutivo del C.E.R. per la fissazione delle «procedure attuative dei programmi».

È palese la violazione dell'autonomia delle province ricorrenti perpetrata con il decreto impugnato. Anziché limitarsi a destinare alle province autonome le somme corrispondenti all'intervento statale, riservando ad esse le attività necessarie per il conseguimento delle finalità previste, e quindi per l'assegnazione dei contributi, così come è imposto dall'art. 39, della legge n. 457 del 1978, cui fa richiamo l'art. 107, della legge n. 686 del 1975 (nuovo testo), il Ministro e il C.E.R. pretendono di erogare direttamente i contributi anche nell'ambito delle province autonome, a favore dei soggetti destinatari dei contributi e sulla base di procedimenti di presentazione di domande, di istruttoria, di ammissione ai contributi e di concessione degli stessi interamente affidate agli organi statali, senza intervento alcuno delle province autonome.

L'intervento è configurante dunque, anche nelle province di Trento e Bolzano, come un intervento diretto dello Stato, in palese violazione della competenza primaria in materia di edilizia pubblica, spettante alle province autonome ai sensi dell'art. 8, n. 10, dello statuto speciale, e configurata dalla norma statutaria nei termini più ampi e comprensivi, relativamente ad ogni forma di «edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico», comprese anche «le attività che enti a carattere extra provinciale esercitano nelle province con finanziamenti pubblici»; oltre che in violazione della competenza in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17 dello statuto) e di igiene e sanità (art. 9, n. 10 dello statuto), nonché della competenza amministrativa attribuita alla provincia ai sensi dell'art. 16 dello statuto, e dell'autonomia finanziaria ad esse spettante sulla base del titolo VI dello statuto, comprensivo in particolare delle norme sulla devoluzione dei finanziamenti corrispondenti alle spese per interventi generali dello stato effettuati nel restante territorio nazionale (art. 78 dello statuto).

Che nelle materie attribuite alla competenza della provincia autonoma sia precluso allo Stato effettuare interventi diretti ed erogare direttamente spese e contributi, è affermazione costante nella giurisprudenza di questa Corte (si veda in particolare la sentenza n. 517 del 1987). Né potrebbe in alcun modo sostenersi che sussistano nella specie quelle particolarissime ragioni (attinenti al diretto coinvolgimento di diritti fondamentali dei cittadini) che hanno talora eccezionalmente indotto a ritenere giustificati interventi statali, «paralleli» a quelli provinciali, che in linea di principio la Corte stessa ha dichiarato però illegittimi (sentt. nn. 217 del 1988 e n. 399 del 1989).

In ogni caso, nella specie, non si tratta di valutare la legittimità di una disciplina legislativa che preveda interventi diretti dello Stato in materia di competenza provinciale, ma di giudicare su di un intervento disposto in via amministrativa in violazione dei criteri legislativamente stabiliti in materia, i quali prevedono, come è visto, per le Province autonome di Trento e Bolzano un procedimento di finanziamento *ad hoc*, diverso da quello genericamente previsto dalla stessa legge, e che salvaguarda l'autonomia delle province nella gestione dell'intervento.

Il C.E.R. e il Ministro - presidente dello stesso comitato, hanno del tutto ignorato la speciale disciplina legislativa riguardante le province autonome di Trento e Bolzano, contenuta nell'art. 39 della legge n. 457 del 1978: ma ciò facendo sono incorsi in evidente illegittimità e lesione della autonomia provinciale.

Per di più, nella stessa ripartizione geografica dei contributi il decreto impugnato risulta lesivo dell'autonomia provinciale, là dove fa riferimento non già alle due province di Trento e Bolzano, ma alla regione Trentino-Alto Adige, considerata come una circoscrizione territoriale unica, alla quale è assegnata una quota indifferenziata di finanziamento, usufruibile quindi indifferentemente da soggetti ubicati nell'una o nell'altra provincia: là dove la materia dell'edilizia pubblica e dei lavori pubblici, nonché quella dell'igiene e sanità, sono di competenza esclusiva delle province, onde anche il riferimento territoriale ai fini della commisurazione dei finanziamenti non può che essere quello delle due province, distintamente considerate.

P. Q. M.

La ricorrente provincia autonoma chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al comitato per l'edilizia residenziale e al Ministro dei lavori pubblici, Presidente dello stesso, disporre, nei riguardi della Provincia autonoma di Trento e del suo territorio, il riparto dei fondi e la disciplina della assegnazione e dell'erogazione dei contributi quali sono disposti nel decreto 30 ottobre 1990 di cui in epigrafe, in relazione agli artt. 8 m. 10 e 17, 9 n. 10 e 16, nonché al titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; e per l'effetto annullare in parte qua il decreto medesimo, nonché ogni altro atto ad esso preliminare, conseguente o connesso, fra cui in particolare la deliberazione di riparto dei fondi relativi al 1990 adottata dal C.E.R. nella seduta del 30 ottobre 1990, di cui è menzione nelle premesse del decreto citato.

Si producono i seguenti documenti: 1. decreto 30 ottobre 1990 del Ministro dei lavori pubblici - presidente del comitato per l'edilizia residenziale.

Roma, addì 8 gennaio 1991

Prof. avv. Valerio ONIDA Avv. Gualtiero RUECA

91C0067

N. 9

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 30 gennaio 1991
(della regione Toscana)

Finanza regionale - Attribuzione alle regioni e all'Automobile club d'Italia per l'anno 1989 di somme pari a quelle devolute per l'anno 1988 a titolo di imposta di soggiorno, e per l'anno 1990 di somme pari a queste ultime oppure proporzionalmente ridotte nel caso che i versamenti affluiti allo Stato, ai sensi dell'art. 6, secondo comma, del d.-l. n. 66/1989, siano inferiori al complessivo importo di L. 42.479.268.679 Illegittima riduzione con atto amministrativo di somme attribuite con legge statale alle regioni - Indebita invasione della sfera di competenza regionale e lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni.

(Decreto 10 novembre 1990 del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro delle finanze).

(Cost., artt. 3, 117, 118 e 119).

Ricorso per conflitto di attribuzioni per la regione Toscana, in persona del predidente *pro-tempore* della giunta regionale, rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via G. Carducci n. 4, giusta delibera g.r. n. 36 del 7 gennaio 1991, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per l'annullamento dell'art. 1, ultimo comma, del decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro e il Ministro delle finanze, del 10 novembre 1990 «attribuzione alle regioni e all'Automobile club d'Italia di somme pari a quelle devolute per l'anno 1988 a titolo di imposta di soggiorno» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 272 del 21 novembre 1990, p. 8.

1. — Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 272 del 21 novembre 1990 è stato pubblicato il decreto ministeriale con il quale, fra l'altro, sono attribuite alle regioni per l'anno 1989 somme di importo pari a quelle devolute a titolo di imposta di soggiorno per l'anno 1988 agli enti beneficiari del gettito di tale imposta indicati nell'art. 1 del decreto per le somme ugualmente indicate nell'art. 1.

Il terzo comma dell'art. 1 stabilisce inoltre che per l'anno 1990, sono attribuite alle regioni somme in misura pari a quelle assegnate per il 1989 oppure somme «parzialmente ridotte» nel caso i versamenti affluiti allo Stato ai sensi dell'art. 6, secondo comma, del d.-l. n. 66/1989 siano inferiori al complessivo importo indicato nello stesso articolo (che è lo stesso importo totale attribuito alle regioni per l'anno 1989).

Nella parte motiva del decreto, quest'ultimo fa riferimento — fra l'altro — al secondo comma dell'art. 10 del d.-l. n. 66/1989, convertito in legge n. 144/1989.

2. — L'art. 10 del d.-l. n. 66/1989 convertito in legge n. 144/1989 dispone:

«1. Con effetto dal 1° gennaio 1989 è soppressa l'imposta di soggiorno di cui al d.-l. 24 novembre 1938, n. 1926, convertito dalla legge 2 giugno 1939, n. 739 a), e successive modificazioni e integrazioni.

2. Alle regioni sono attribuite, per gli anni 1989 e 1990, somme di importo pari a quelle devolute a titolo di imposta di soggiorno per l'anno 1988 agli enti beneficiari del gettito di tale imposta, esclusi i comuni e le sezioni autonome per l'esercizio del credito alberghiero e turistico. Le somme pervenute alle regioni sono dalle stesse utilizzate per il fabbisogno finanziario degli enti provinciali per il turismo, delle aziende di soggiorno o di quelle di promozione turistica».

Il precedente art. 6 «Disposizioni particolari per l'applicazione e dell'imposta (trattasi dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni) e varie», stabilisce che:

«1. Nei comuni istituiti successivamente al 1° gennaio 1989 si applicano le misure minime d'imposta, previste dall'allegata tabella, fino all'anno antecedente a quello per il quale è adottata la deliberazione di cui all'art. 2.

2. Il dieci per cento delle somme riscosse dai comuni per imposta, sanzioni ed interessi è devoluto, a cura dei comuni stessi, alle rispettive province, le quali trattengono il settanta per cento delle somme ricevute e versano il restante trenta per cento allo Stato per la sua attribuzione ai comuni e alle province sulla base di criteri perequativi, salvo quanto disposto dal terzo comma.

3. Le somme affluite allo Stato ai sensi del secondo comma per gli anni 1989 e 1990 sono utilizzate per l'attribuzione delle somme di cui all'art. 10, secondo e terzo comma, fino a concorrenza del relativo fabbisogno, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze. L'attribuzione delle somme predette è effettuata dal Ministro dell'interno. Le modalità ed i termini per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 2 sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, su proposta della commissione di ricerca per la finanza locale ai sensi dell'art. 18 del d.-l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, e successive modificazioni ed integrazioni a), sentite l'associazione nazionale dei comuni italiani, l'Unione delle province d'Italia e l'Unione nazionale comuni comunità enti montani».

3. — Come già accennato, il decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro e il Ministro delle finanze del 10 novembre 1990, che significativamente si intitola «attribuzione alle regioni e all'Automobile club d'Italia di somme pari a quelle devolute per l'anno 1988 a titolo di imposta di soggiorno», all'art. 1, ultimo comma, stabilisce che «per l'anno 1990 alle regioni sono attribuite somme in misura pari a quelle assegnate per l'anno 1989, ovvero somme proporzionalmente ridotte qualora i versamenti affluiti allo Stato ai sensi dell'art. 6, secondo comma, del d.-l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, siano inferiori, in base alle risultanze del conto consuntivo per l'anno 1990, al complessivo importo di L. 42.479.268.679».

4. — In tal modo si riduce in modo illegittimo e lesivo della spesa regionale il contributo dovuto alle regioni che per legge deve essere pari tanto per l'anno 1989 quanto per l'anno 1990 a quello devoluto nel 1988, come sopra detto.

La legge esplicitamente prevede la misura del contributo, che dev'essere pari, e non può essere ridotto da un atto amministrativo la cui competenza è limitata alle modalità e ai termini di cui parla l'art. 6, terzo comma, primo periodo, senza intaccare la disposizione dell'art. 10.

5. — Viceversa, l'illegittimo decreto, violando gli artt. 3, primo comma, 117, 118, 119 della Costituzione, opera un'illegittima riduzione pretendendo di modificare il chiaro disposto della legge (contributo pari) riducendo l'attribuzione di somme alle regioni in correlazione all'ammontare dei versamenti delle quote spettanti allo Stato dell'imposta sulle imprese, arti e professioni. Tali versamenti sono disciplinati dall'art. 6, secondo comma, così come è disciplinato l'impiego delle somme versate dalle province e affluite allo Stato.

Le somme vanno utilizzate prioritariamente per i versamenti alle regioni dei contributi di cui all'art. 10, secondo e terzo comma, fino alla concorrenza del relativo fabbisogno.

Il quale è quello di raggiungere la parità con l'importo delle somme devolute a titolo di imposta di soggiorno per l'anno 1988; se il gettito della imposta sulle imprese arti e professioni è superiore al fabbisogno predetto, le residue somme affluite alle Casse dello Stato saranno dai suoi organi competenti liberamente utilizzate.

Se, viceversa, il gettito fosse inferiore al fabbisogno (e cioè alla parità con l'imposta del 1988) lo Stato dovrà provvedere in altro modo utilizzando altri fondi; non potrà mai non corrispondere il contributo pari all'imposta di soggiorno del 1988.

6. — La lesione dell'autonomia regionale posta in essere dall'illegittimo decreto governativo, che modifica una norma di legge rovesciando i principi di gerarchia delle fonti e la riserva di legge posta dall'art. 119 della Costituzione (su cui sono intervenute numerose sentenze della Corte), impone alla regione Toscana di chiedere

P. Q. M.

che la Corte dichiari che non spetta allo Stato ridurre con atto amministrativo l'ammontare del contributo a favore delle regioni previsto dall'art. 10 del d.l. n. 66/1989 convertito in legge n. 144/1989 e conseguentemente annulli l'art. 1, ultimo comma, del decreto 10 novembre 1990 del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro e il Ministro delle finanze del 10 novembre 1990 «Attribuzione alle regioni e all'Automobile club d'Italia di somme pari a quelle devolute per l'anno 1988 a titolo di imposta di soggiorno», in quanto emanato in violazione degli artt. 3, primo comma, 117, 118, 119 della Costituzione.

Roma, addì 21 dicembre 1990

Avv. Alberto PREDIERI

91C0132

N. 55

*Ordinanza emessa il 23 novembre 1990 dal pretore di Perugia
nel procedimento penale a carico di Bellezza Irene ed altre*

Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.

(C.P.P. 1988, artt. 446, primo comma, 549 e 563, primo e quarto comma).

(Cost., artt. 25 e 76).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza all'udienza dibattimentale del 23 novembre 1990 nel procedimento penale n. 281/1990 dib. a carico di Bellezza Irene, Matteucci Roberta e Gori Sabrina;

RILEVATO IN FATTO

che con decreto notificato rispettivamente in data 7 settembre 1990 e 27 agosto 1990 il p.m. in sede disponeva la citazione dinanzi a questo pretore per l'odierna udienza dibattimentale di Bellezza Irene e Matteucci Roberta imputate del reato di cui agli artt. 56, 110, 624, 625, n. 2, commesso in Perugia il 16 marzo 1990;

che nella fase degli atti preliminari dell'odierno dibattimento le dette imputate avanzavano richiesta di applicazione della pena ex artt. 444 e 563, quarto comma del c.p.p. come da verbale ed il p.m. di udienza prestava il proprio consenso;

RITENUTO IN DIRITTO

I. — Questo pretore, a seguito della richiesta di «patteggiamento» avanzata nella fase degli atti preliminari al dibattimento dalle imputate e sulla quale il p.m. ha prestato il proprio consenso, si trova a dover applicare al presente giudizio la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p.

Tale disposizione, se da un lato individua nel pretore del dibattimento l'organo giurisdizionale competente sulla richiesta di applicazione della pena «patteggiata» presentata oltre il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. (costituendo così il fondamento della legittimazione di questo giudice alla decisione sulla domanda avanzata dall'imputato, con il consenso del p.m., in questa sede), dall'altro viene per sè sola a consentire che l'imputato, come nel caso che occupa, chieda l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo lo spirare del termine cui si è testè fatto riferimento.

In altre parole sembra corretta la ricostruzione sistematica delle norme relative al giudizio pretorile in base alla quale, ove l'art. 563, quarto comma del c.p.p. venisse espunto dalla disciplina del codice di rito, il termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto di citazione a giudizio stabilito per il deposito da parte dell'imputato della richiesta di patteggiamento presso l'ufficio del pubblico ministero dall'art. 555, primo comma, lett. e), dovrebbe considerarsi perentorio.

A questa conclusione si perviene se solo si consideri che nel progetto preliminare del codice di procedura penale, la cui disciplina è stata peraltro quasi integralmente recepita, salvo che per aspetti di carattere eminentemente ordinamentale, dal testo definitivo del codice, non esisteva norma analoga all'attuale art. 563, quarto comma del c.p.p. La commissione redigente il progetto spiega al riguardo nella relazione ad esso allegata che «la disposizione relativa all'applicazione della pena su richiesta, opera un invio integrale alla disciplina prevista per questa forma di giudizio abbreviato per i reati di competenza del Tribunale (art. 556)» e che, «in ossequio al principio della massima semplificazione imposta dalla delega, si è però stabilito che la richiesta di pena a norma dell'art. 439 deve essere presentata nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di citazione (art. 548, primo comma, lett. e)» (così, testualmente, in suppl. ord. n. 2 dalla *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 24 ottobre 1988, pag. 123).

È proprio la perentorietà di questo termine, corrispondente a quello di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p., a costituire «la ragione per cui il termine dilatorio tra la data della notifica e la data del dibattimento è più lungo rispetto a quello del procedimento davanti al tribunale: si deve infatti dare all'imputato il tempo di presentare la richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena su richiesta, e solo ove risulti che entro il termine di quindici giorni l'imputato non ha presentato tale richiesta, il pubblico ministero provvederà a fare eseguire la notifica del decreto alle altre parti, a formare il fascicolo per il dibattimento e a trasmetterlo al pretore unitamente al decreto di citazione» (così, testualmente, chiarisce il complessivo inquadramento sistematico della «struttura» del patteggiamento in pretura, la relazione al progetto preliminare in *Gazzetta Ufficiale* cit., pag. 123).

Ora, poiché la disciplina del patteggiamento stabilita dal progetto preliminare per il giudizio pretorile è stata, con l'eccezione delle modifiche apportate con l'attuale art. 563 del c.p.p. all'art. 556 del progetto, praticamente trasfusa nel testo definitivo del codice, sembra indubitabile che, in assenza della norma impugnata, la richiesta di patteggiamento avanzata dall'imputato in questa sede dovrebbe considerarsi inammissibile perché tardiva.

Che se poi la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p. dovesse al contrario ritenersi meramente esplicativa della disciplina comunque applicabile al patteggiamento in pretura in virtù del richiamo operato dagli artt. 549 e 563, primo comma del c.p.p. all'art. 446, primo comma del c.p.p., sarebbe il combinato disposto di queste ultime norme, nella parte in cui consente all'imputato pure nel giudizio pretorile di presentare la richiesta di applicazione di pena «patteggiata» dopo la scadenza del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, ad essere suscettibile di applicazione, unitamente all'art. 563, quarto comma del c.p.p., nel presente giudizio.

In ipotesi, anche a tali norme dovrebbe ritenersi estesa la questione di costituzionalità che si cercherà di seguito di motivare in punto di fondatezza.

2. — Sembra a questo pretore che la norma di cui al quarto comma dell'art. 563 del c.p.p., e, in ipotesi, per quanto sopra motivato in punto di rilevanza, il combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma del c.p.p., consentendo all'imputato di formulare la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e stabilendo la competenza del pretore su tale richiesta, si ponga in contrasto con il dettaglio degli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione. Di seguito, per ragioni di pratica stesura della presente ordinanza, si farà esclusivo riferimento all'art. 563, quarto comma del c.p.p., dovendosi peraltro ritenere esteso anche al combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma del c.p.p., nell'ipotesi di cui al precedente punto 1, quanto si verrà dicendo a proposito della prima norma.

3. — In primo luogo la norma *de qua* sembra porsi in contrasto con il principio di «massima semplificazione» sancito per il procedimento pretorile dall'art. 2, n. 103 della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

Al riguardo si sottolinea in via preliminare che, poiché l'art. 2, n. 1 della legge delega stabilisce, come parametro generale, la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto od attività non essenziale», il principio di «massima semplificazione» sancito nella direttiva n. 103 per il procedimento pretorile si traduce nella necessità di un ulteriore snellimento e semplificazione degli istituti e dei meccanismi previsti per i procedimenti dinanzi al tribunale.

In questo quadro anche il richiamo fatto dalla direttiva n. 103 ai «principi generali di cui ai numeri precedenti» va inteso non come meccanica e necessaria ricezione, nell'ambito del procedimento pretorile, degli istituti disciplinati per il processo dinanzi al tribunale, bensì come riferimento ai principi ispiratori di quegli istituti, suscettibili di ulteriore semplificazione (in questo senso anche la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale nonché quella al testo definitivo del medesimo codice).

Alla luce di quanto precede, dunque, la direttiva di cui all'art. 2, n. 45 della legge n. 81/1987, la quale prevede la possibilità per le parti di richiedere l'applicazione di pena «patteggiata» fino all'apertura del dibattimento, non costituisce un limite assoluto alla discrezionalità del legislatore delegato in materia di procedimento pretorile. Al contrario, la struttura stessa del procedimento davanti al pretore rende necessitata, in ossequio alle disposizioni della legge delega, una ulteriore semplificazione dell'istituto del così detto «patteggiamento» rispetto alla disciplina per esso istituito prevista nel giudizio dinanzi al tribunale. Invero, mentre nel procedimento davanti al tribunale è giustificabile la previsione di un termine per la richiesta di applicazione della pena *ex art.* 444 del c.p.p. coincidente con l'apertura del dibattimento, poiché nel corso dell'udienza preliminare e fino al provvedimento che la conclude è possibile, ed anzi in qualche modo naturale, l'acquisizione di atti, documenti e cose (artt. 416, secondo comma, 419, secondo e terzo comma, 421, terzo comma, 422, primo comma del c.p.p.) nonché l'esclusione dell'indagato, di testi, consulenti tecnici, ecc. (artt. 421, secondo comma, 422, primo, secondo e terzo comma del c.p.p.), e comunque è prevista una progressione del giudizio, anche attraverso eventuali modifiche dell'accusa (art. 423 del c.p.p.), fatti processuali, questi, legittimamente suscettibili di determinare la volontà delle parti del procedimento in ordine ad un esito patteggiato dello stesso, al contrario nel processo in pretura, stante l'assenza dell'udienza preliminare e la cristallizzazione dell'accusa nel decreto di citazione almeno fino all'inizio dell'istruzione dibattimentale, appare del tutto incongruo rispetto alla esigenza di massima semplificazione imposta dalla delega far progredire il procedimento fino alle soglie del dibattimento per poi dare ingresso ad un rito alternativo la cui definizione si basa su atti, documenti e cose già acquisiti al fascicolo processuale al momento della citazione a giudizio.

L'unico effetto pratico della possibilità, concessa all'imputato dalla norma censurata, di chiedere il cosiddetto «patteggiamento» nei termini previsti dall'art. 446, primo comma del c.p.p. anziché in quelli più ristretti di cui all'art. 555, primo comma, lett. *e*) del c.p.p. è infatti quello di rendere necessario l'espletamento ad opera del p.m., delle parti private e del pretore di tutta una serie di onerosi incumbenti per propria natura finalizzati alla celebrazione del dibattimento (quali, ad esempio, la formazione del fascicolo per il dibattimento, la sua trasmissione al pretore unitamente al decreto di citazione, la citazione della persona offesa, la presentazione delle liste testimoniali, l'autorizzazione del pretore alla citazione dei testi, l'esame del fascicolo per il dibattimento ad opera delle parti private diverse dall'imputato e dei loro difensori, la citazione e la presentazione di testi, consulenti tecnici, ecc. per il dibattimento, la determinazione della data e la formazione dei ruoli di udienza per il dibattimento, artt. 558, 466, 468 del c.p.p., 160 disp. art. del c.p.p., 20 reg. del c.p.p.) e purtuttavia suscettibili di essere posti nel nulla da una successiva, ancorché tempestiva ai sensi dell'art. 563, quarto comma del c.p.p., richiesta di pena avanzata dall'imputato col consenso del p.m.

Tutto ciò determina una palese violazione della legge delega con particolare riferimento al già citato principio di massima semplificazione stabilito per il procedimento pretorile dall'art. 2, nn. 1 e 103 della legge n. 81/1987. Violazione ed eccesso di delega tanto più evidente se si considera che la stessa relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale prevede che tale «massima semplificazione del processo pretorile deve essere conseguita attraverso la scelta di fondo di potenziare al massimo gli sbocchi diversi al dibattimento, trasformando la relativa fase da situazione ordinaria... in evenienza eccezionale, o quanto meno, residuale». È evidente infatti che sancire la residualità del dibattimento e al contempo imporre anche per una ipotesi, prevista come ordinaria e quindi di più frequente applicazione pratica, di definizione anticipata del processo, l'esecuzione di attività del tutto ininfluenti al fine della celebrazione del giudizio secondo il rito di cui agli artt. 444 e ss. del c.p.p., introduce senza alcun corrispettivo beneficio un pesante aggravio di quella procedura che la legge delega vuole, al contrario, snella e semplificata.

Senza contare che l'attuale disciplina consente in fatto, se non in diritto, alle parti di reiterare, anche di fronte ad organi giudicanti diversi (g.i.p. e pretore del dibattimento), la medesima richiesta *ex art.* 444 del c.p.p. Il pretore del dibattimento, ed è evenienza che la presenza di rappresentanti del p.m. non toglia in udienza rende tutt'altro che teorica, non è infatti posto in grado di conoscere, attraverso il semplice esame del fascicolo formato ai sensi dell'art. 431 del c.p.p., l'eventuale esistenza di una precedente, anche identica, richiesta delle parti presentata entro il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. *e*) del c.p.p. e rigettata dal g.i.p. per qualsivoglia motivo. Anche a questo riguardo, dunque, delle due l'una: o il legislatore delegato ha inteso costruire un improprio appello davanti al pretore della decisione già adottata dal g.i.p., appello che, si ripete, è fondato sullo stesso materiale probatorio già esaminato dal

primo giudice, ovvero ha quanto meno omesso di prevedere che il p.m. presso la pretura formi il fascicolo per il dibattimento ex art. 558 del c.p.p. inserendovi non solo quanto disposto dall'art. 431 del c.p.p. ma anche gli atti relativi al procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti che si fosse in ipotesi già svolto davanti al g.i.p. La negazione del già citato principio di massima semplificazione indotta da entrambe le ipotesi risulta del tutto evidente. Se poi si ritenesse conforme al citato criterio la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p., si porrebbe automaticamente in contrasto col medesimo criterio, e quindi con la legge delega, l'art. 555, terzo comma del c.p.p. che prevede un termine dilatorio non inferiore a 45 giorni tra la notifica del decreto di citazione a giudizio e la celebrazione del dibattimento. Termine, come si è già notato, più che doppio rispetto a quello corrispondente del giudizio di tribunale e quindi comportante un allungamento, anziché una semplificazione, del procedimento pretorile giustificabile solo con la perentorietà del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. (cfr. al riguardo quanto già esposto in punto di rilevanza). Ciò si espone perché, lungi dal voler sollevare in questa sede una questione di costituzionalità degli artt. 431 e 555, terzo comma del c.p.p., per la quale difetterebbe tra l'altro il requisito della rilevanza, si intende in definitiva sostenere che l'unica ricostruzione sistematica della disciplina del «patteggiamento» in pretura corrispondente ai principi imposti dalla delega è quella che presuppone l'abrogazione dal testo del codice di procedura penale di quel vero e proprio corpo estraneo rappresentato dall'art. 563, quarto comma del c.p.p. (ed, in ipotesi, dal combinato disposto delle norme citate in punto di rilevanza, nel senso ivi precisato).

4. — Il meccanismo previsto dalla norma censurata consente sostanzialmente all'imputato, mediante, la semplice opzione sui tempi della presentazione della richiesta di applicazione della pena, la scelta vuoi del giudice-organo (g.i.p.-pretore), vuoi in definitiva, specie negli organi unipersonali di pretura, che costituiscono la maggior parte di quelli presenti nel territorio (si pensi alle innumerevoli sezioni g.i.p. o sezioni distaccate di pretura circondariale costituite da un solo magistrato), dello stesso giudice-persona fisica competente a conoscere di quell'istanza. Ne consegue un palese contrasto col principio del «giudice naturale preconstituito» di cui all'art. 25, primo comma della Costituzione, come elaborato e ritenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Occorre al riguardo solo sottolineare come tale *vulnus* al suddetto principio appaia ancor più evidente a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 26 giugno 1990, con la quale la Corte ha ampliato in modo decisivo i poteri del giudice nell'esame della congruità della pena proposta dalle parti.

P. Q. M.

Ritenuto che risulta imputata e ritualmente citata per lo stesso reato in concorso con le predette, anche Gori Sabrina la quale non ha avanzato alcuna richiesta preliminare, dispone la separazione del detto giudizio ordinando procedersi al dibattimento nei confronti di Gori Sabrina;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva d'ufficio e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 563, quarto comma, del c.p.p., e, in ipotesi, del combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p. nella parte in cui consente all'imputato, anche nel procedimento pretorile, di presentare la richiesta prevista dall'art. 444, primo comma del c.p.p. dopo la scadenza del termine di 15 giorni di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, per contrasto con gli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Perugia, addì 23 novembre 1990

Il pretore: DUCHINI

Il collaboratore di cancelleria: MAGGIORE

N. 56

*Ordinanza emessa il 19 novembre 1990 dal pretore di Perugia
nel procedimento penale a carico di Antonelli Fausto ed altro*

Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surrettizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito.

(C.P.P. 1988, artt. 446, primo comma, 549 e 563, primo e quarto comma).

(Cost., artt. 25 e 76).

II. PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

RILEVATO IN FATTO

che con decreto emesso in data 22 agosto 1990 il p.m. in sede disponeva la citazione dinanzi a questo pretore per l'udienza del 19 novembre 1990 di Antonelli Fausto e Saltalippi Luciano, imputati rispettivamente dei reati di cui agli artt. 648 e 712 del c.p.;

che nel corso dell'odierna udienza gli imputati formulavano tempestive richieste di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. sulle quali il p.m. prestava il proprio consenso;

RITENUTO IN DIRITTO

I. — Questo pretore, a seguito delle richieste di «patteggiamento» avanzate nella fase degli atti preliminari al dibattimento e sulle quali il p.m. ha prestato validamente il proprio consenso, si trova a dover applicare al presente giudizio la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p.

Tale disposizione, se da un lato individua nel pretore del dibattimento l'organo giurisdizionale competente sulla richiesta di applicazione della pena «patteggiata» presentata oltre il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. (costituendo così il fondamento della legittimazione di questo giudice alla decisione sulla domanda avanzata dall'imputato, con il consenso del p.m., in questa sede), dall'altro viene per sé sola a consentire che l'imputato, come nel caso che occupa, chieda l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo lo spirare del termine cui si è testè fatto riferimento.

Al riguardo infatti sembra corretta la ricostruzione sistematica delle norme relative al giudizio pretorile in base alla quale, ove l'art. 563, quarto comma del c.p.p. venisse espunto dalla disciplina del codice di rito, il termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto di citazione a giudizio stabilito per il deposito da parte dell'imputato della richiesta di patteggiamento presso l'ufficio del pubblico ministero dall'art. 555, primo comma, lett. e), dovrebbe considerarsi perentorio.

A questa conclusione si perviene se solo si consideri che nel progetto preliminare del codice di procedura penale, la cui disciplina è stata peraltro quasi integralmente recepita, salvo che per aspetti di carattere eminentemente ordinamentale, dal testo definitivo del codice, non esisteva norma analoga all'attuale art. 563, quarto comma del c.p.p. La commissione redigente il progetto spiega al riguardo nella relazione ad esso allegata che «la disposizione relativa all'applicazione della pena su richiesta, opera un invio integrale alla disciplina prevista per questa forma di giudizio abbreviato per i reati di competenza del Tribunale (art. 556)» e che, «in ossequio al principio della massima semplificazione imposta dalla delega, si è però stabilito che la richiesta di pena a norma dell'art. 439 deve essere presentata nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di citazione (art. 548, primo comma, lett. e)» (così, testualmente, in suppl. ord. n. 2 dalla *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 24 ottobre 1988, pag. 123).

È proprio la perentorietà di questo termine, corrispondente a quello di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p., a costituire «la ragione per cui il termine dilatorio tra la data della notifica e la data del dibattimento è più lungo rispetto a quello del procedimento davanti al tribunale: si deve infatti dare all'imputato il tempo di presentare la

richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena su richiesta, e solo ove risulti che entro il termine di quindici giorni l'imputato non ha presentato tale richiesta, il pubblico ministero provvederà a fare eseguire la notifica del decreto alle altre parti, a formare il fascicolo per il dibattimento e a trasmetterlo al pretore unitamente al decreto di citazione» (così, testualmente, chiarisce il complessivo inquadramento sistematico della «struttura» del patteggiamento in pretura, la relazione al progetto preliminare in *Gazzetta Ufficiale* cit., pag. 123).

Ora, poiché la disciplina del patteggiamento stabilita dal progetto preliminare per il giudizio pretorile è stata, con l'eccezione delle modifiche apportate con l'attuale art. 563 del c.p.p. all'art. 556 del progetto, praticamente trasfusa nel testo definitivo del codice, sembra indubitabile che, in assenza della norma impugnata, la richiesta di patteggiamento avanzata dall'imputato in questa sede dovrebbe considerarsi inammissibile perché tardiva.

Che se poi la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p. dovesse al contrario ritenersi meramente esplicativa della disciplina comunque applicabile al patteggiamento in pretura in virtù del richiamo operato dagli artt. 549 e 563, primo comma del c.p.p. all'art. 446, primo comma del c.p.p., sarebbe il combinato disposto di queste ultime norme, nella parte in cui consente all'imputato pure nel giudizio pretorile di presentare la richiesta di applicazione di pena «patteggiata» dopo la scadenza del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, ad essere suscettibile di applicazione, unitamente all'art. 563, quarto comma del c.p.p., nel presente giudizio.

In ipotesi, anche a tali norme dovrebbe ritenersi estesa la questione di costituzionalità che si cercherà di seguito di motivare in punto di fondatezza.

2. — Sembra a questo pretore che la norma di cui al quarto comma dell'art. 563 del c.p.p., e, in ipotesi, per quanto sopra motivato in punto di rilevanza, il combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma del c.p.p., consentendo all'imputato di formulare la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. anche dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e stabilendo la competenza del pretore su tale richiesta, si ponga in contrasto con il dettaglio degli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione. Di seguito, per ragioni di pratica stesura della presente ordinanza, si farà esclusivo riferimento all'art. 563, quarto comma del c.p.p., dovendosi peraltro ritenere esteso anche al combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma del c.p.p., nell'ipotesi di cui al precedente punto 1, quanto si verrà dicendo a proposito della prima norma.

3. — In primo luogo la norma *de qua* sembra porsi in contrasto con il principio di «massima semplificazione» sancito per il procedimento pretorile dall'art. 2, n. 103 della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

Al riguardo si sottolinea in via preliminare che, poiché l'art. 2, n. 1 della legge delega stabilisce, come parametro generale, la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto od attività non essenziale», il principio di «massima semplificazione» sancito nella direttiva n. 103 per il procedimento pretorile si traduce nella necessità di un ulteriore snellimento e semplificazione degli istituti e dei meccanismi previsti per i procedimenti dinanzi al tribunale.

In questo quadro anche il richiamo fatto dalla direttiva n. 103 ai «principi generali di cui ai numeri precedenti» va inteso non come meccanica e necessaria ricezione, nell'ambito del procedimento pretorile, degli istituti disciplinati per il processo dinanzi al tribunale, bensì come riferimento ai principi ispiratori di quegli istituti, suscettibili di ulteriore semplificazione (in questo senso anche la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale nonché quella al testo definitivo del medesimo codice).

Alla luce di quanto precede, dunque, la direttiva di cui all'art. 2, n. 45 della legge n. 81/1987, la quale prevede la possibilità per le parti di richiedere l'applicazione di pena «patteggiata» fino all'apertura del dibattimento, non costituisce un limite assoluto alla discrezionalità del legislatore delegato in materia di procedimento pretorile. Al contrario, la struttura stessa del procedimento davanti al pretore rende necessitata, in ossequio alle disposizioni della legge delega, una ulteriore semplificazione dell'istituto del così detto «patteggiamento» rispetto alla disciplina per esso istituita prevista nel giudizio dinanzi al tribunale. Invero, mentre nel procedimento davanti al tribunale è giustificabile la previsione di un termine per la richiesta di applicazione della pena *ex art.* 444 del c.p.p. coincidente con l'apertura del dibattimento, poiché nel corso dell'udienza preliminare e fino al provvedimento che la conclude è possibile, ed anzi in qualche modo naturale, l'acquisizione di atti, documenti e cose (artt. 416, secondo comma, 419, secondo e terzo comma, 421, terzo comma, 422, primo comma del c.p.p.) nonché l'esclusione dell'indagato, di testi, consulenti tecnici, ecc. (artt. 421, secondo comma, 422, primo, secondo e terzo comma del c.p.p.), e comunque è prevista una progressione del giudizio, anche attraverso eventuali modifiche dell'accusa (art. 423 del c.p.p.), fatti processuali, questi, legittimamente suscettibili di determinare la volontà delle parti nel procedimento in ordine ad un esito patteggiato dello

stesso, al contrario nel processo in pretura, stante l'assenza dell'udienza preliminare e la cristallizzazione dell'accusa nel decreto di citazione almeno fino all'inizio dell'istruzione dibattimentale, appare del tutto incongruo rispetto alla esigenza di massima semplificazione imposta dalla delega far progredire il procedimento fino alle soglie del dibattimento per poi dare ingresso ad un rito alternativo la cui definizione si basa su atti, documenti e cose già acquisiti al fascicolo processuale al momento della citazione a giudizio.

L'unico effetto pratico della possibilità, concessa all'imputato dalla norma censurata, di chiedere il cosiddetto «patteggiamento» nei termini previsti dall'art. 446, primo comma del c.p.p. anziché in quelli più ristretti di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. è infatti quello di rendere necessario l'espletamento ad opera del p.m., delle parti private e del pretore di tutta una serie di onerosi incumbenti per propria natura finalizzati alla celebrazione del dibattimento (quali, ad esempio, la formazione del fascicolo per il dibattimento, la sua trasmissione al pretore unitamente al decreto di citazione, la citazione della persona offesa, la presentazione delle liste testimoniali, l'autorizzazione del pretore alla citazione dei testi, l'esame del fascicolo per il dibattimento ad opera delle parti private diverse dall'imputato e dei loro difensori, la citazione e la presentazione di testi, consulenti tecnici, ecc. per il dibattimento, la determinazione della data e la formazione dei ruoli di udienza per il dibattimento, artt. 558, 466, 468 del c.p.p., 160 disp. att. del c.p.p., 20 reg. del c.p.p.) e purtuttavia suscettibili di essere posti nel nulla da una successiva, ancorché tempestiva ai sensi dell'art. 563, quarto comma del c.p.p., richiesta di pena avanzata dall'imputato col consenso del p.m.

Tutto ciò determina una palese violazione della legge delega con particolare riferimento al già citato principio di massima semplificazione stabilito per il procedimento pretorile dall'art. 2, nn. 1 e 103 della legge n. 81/1987. Violazione ed eccesso di delega tanto più evidente se si considera che la stessa relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale prevede che tale «massima semplificazione del processo pretorile deve essere conseguita attraverso la scelta di fondo di potenziare al massimo gli sbocchi diversi al dibattimento, trasformando la relativa fase da situazione ordinaria... in evenienza eccezionale, o quanto meno, residuale». È chiaro infatti che sancire la residualità del dibattimento e al contempo imporre anche per una ipotesi, prevista come ordinaria e quindi di più frequente applicazione pratica, di definizione anticipata del processo, l'esecuzione di attività del tutto ininfluenti al fine della celebrazione del giudizio secondo il rito prescelto dalle parti, introduce senza alcun corrispettivo beneficio un pesante aggravio di quella procedura che la legge delega vuole, al contrario, snella e semplificata.

Senza contare che l'attuale disciplina consente in fatto, se non in diritto, alle parti di reiterare, anche di fronte ad organi giudicanti diversi (g.i.p. e pretore del dibattimento), la medesima richiesta ex art. 444 del c.p.p. Il pretore del dibattimento, ed è evenienza che la presenza di rappresentanti del p.m. non togati in udienza rende tutt'altro che teorica, non è infatti posto in grado di conoscere, attraverso il semplice esame del fascicolo formato ai sensi dell'art. 431 del c.p.p., l'eventuale esistenza di una precedente, anche identica, richiesta delle parti presentata entro il termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e rigettata dal g.i.p. per qualsivoglia motivo. Anche a questo riguardo, dunque, delle due l'una: o il legislatore delegato ha inteso costruire un improprio appello davanti al pretore della decisione già adottata dal g.i.p., appello che, si ripete, è fondato sullo stesso materiale probatorio già esaminato dal primo giudice, ovvero ha quanto meno omissso di prevedere che il p.m. presso la pretura formi il fascicolo per il dibattimento ex art. 558 del c.p.p. inserendovi non solo quanto disposto dall'art. 431 del c.p.p. ma anche gli atti relativi al procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti che si fosse in ipotesi già svolto davanti al g.i.p. La negazione del già citato principio di massima semplificazione indotta da entrambe le ipotesi risulta del tutto evidente. Se poi si ritenesse conforme al citato criterio la norma di cui all'art. 563, quarto comma del c.p.p., si porrebbe automaticamente in contrasto col medesimo criterio, e quindi con la legge delega, l'art. 555, terzo comma del c.p.p. che prevede un termine dilatorio non inferiore a quarantacinque giorni tra la notifica del decreto di citazione a giudizio e la celebrazione del dibattimento. Termine, come si è già notato, più che doppio rispetto a quello corrispondente del giudizio di tribunale e quindi comportante un allungamento, anziché una semplificazione, del procedimento pretorile giustificabile solo con la perentorietà del termine di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. (cfr. al riguardo quanto già esposto in punto di rilevanza). Ciò si espone perché, lungi dal voler sollevare in questa sede una questione di costituzionalità degli artt. 431 e 555, terzo comma del c.p.p., per la quale difetterebbe tra l'altro il requisito della rilevanza, si intende in definitiva sostenere che l'unica ricostruzione sistematica della disciplina del «patteggiamento» in pretura corrispondente ai principi imposti dalla delega è quella che presuppone l'abrogazione dal testo del codice di procedura penale di quel vero e proprio corpo estraneo rappresentato dall'art. 563, quarto comma del c.p.p. (ed, in ipotesi, dal combinato disposto delle norme citate in punto di rilevanza, nel senso ivi precisato).

4. — Il meccanismo previsto dalla norma censurata consente sostanzialmente all'imputato, mediante, la semplice opzione sui tempi della presentazione della richiesta di applicazione della pena, la scelta vuoi del giudice-organo (g.i.p.-pretore), vuoi in definitiva, specie negli organi unipersonali di pretura, che costituiscono la maggior parte di quelli presenti nel territorio (si pensi alle innumerevoli sezioni g.i.p. o sezioni distaccate di pretura circondariale costituite da un solo magistrato), dello stesso giudice-persona fisica competente a conoscere di quell'istanza. Ne consegue un palese contrasto col principio del «giudice naturale preconstituito» di cui all'art. 25, primo comma della Costituzione, come elaborato e ritenuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Occorre al riguardo solo sottolineare come tale *vulnus* al suddetto principio appaia ancor più foriero di negative conseguenze a seguito della sentenza n. 313 del 26 giugno 1990, con la quale la Corte costituzionale ha ampliato in modo decisivo i poteri del giudice nell'esame della congruità della pena proposta dalle parti.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 563, quarto comma, del c.p.p., e, in ipotesi, del combinato disposto degli artt. 446, primo comma, 549, 563, primo comma, del c.p.p. nella parte in cui consente all'imputato, anche nel procedimento pretorile, di presentare la richiesta prevista dall'art. 444, primo comma del c.p.p. dopo la scadenza del termine di quindici giorni di cui all'art. 555, primo comma, lett. e) del c.p.p. e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, per contrasto con gli artt. 76 e 25, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Perugia, addì 19 novembre 1990

Il pretore: MOGINI

Il collaboratore di cancelleria: MAGGIORE

91C0135

N. 57

*Ordinanza emessa il 19 novembre 1990 dal pretore di Perugia
nel procedimento penale a carico di Dotti Roberto Giovanni*

Processo penale - Procedimento pretorile - Decreto di citazione a giudizio - Richiesta di applicazione della pena - Termini e competenza - Entro quindici giorni dalla notifica del decreto: g.i.p. - Fino alle formalità di apertura del dibattimento: pretore - Violazione dei principi di massima semplificazione del procedimento pretorile, nonché della legge delega - Surréttizia introduzione di appello improprio avanti al pretore di eventuale decisione del g.i.p. - Contrasto con il principio del giudice naturale preconstituito.

(C.P.P. 1988, artt. 446, primo comma, 549 e 563, primo e quarto comma).

(Cost., artt. 25 e 76).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

RILEVATO IN FATTO

che con decreto notificato in data 5 settembre 1990 il p.m. in sede disponeva la citazione dinanzi a questo pretore per l'udienza del 19 novembre 1990 di Dotti Roberto, imputato dei reati di cui agli artt. 81, cpv. 648, 482, 476, 640, 624, 625, 99 c.p.;

che nel corso dell'odierna udienza l'imputato formulava tempestiva richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. sulla quale il p.m. prestava il proprio consenso;

RITENUTO IN DIRITTO

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 56/1991).

91C0136

N. 58

Ordinanza emessa il 12 gennaio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 gennaio 1991) dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, sul ricorso proposto da De Mita Antonella ed altro' contro la regione Campania

Istruzione pubblica - Regione Campania - Concorsi annuali per il conferimento di borse di studio - Esclusione del diritto a partecipare a detti concorsi per gli alunni titolari di borsa di studio pluriennale conseguita in anni scolastici anteriori al 1973-1974 - Conseguente esclusione del diritto alle annualità non ancora maturate ma spettanti in base alla previgente legislazione statale - Violazione del principio di continuità dell'ordinamento giuridico, in conseguenza dell'attribuzione di efficacia retroattiva a norma regionale derogatrice di disciplina stabilita con legge statale.

(Legge regione Campania 3 luglio 1973, n. 14, art. 7).

(Cost., art. 117).

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 991/1987 del r.g. aa.cc. proposto da De Mita Antonella e De Mita Giuseppe, elettivamente domiciliati in Roma, via dell'Acquedotto Paolo n. 80, presso lo studio dell'avvocato Freda rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Pedicino, giusta delega a margine del ricorso, ricorrenti, contro la regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone n. 61, presso l'ufficio rappresentanza della regione Campania, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Cioffi, giusta delega in calce al controricorso, controricorrente;

Avverso la sentenza della Corte d'appello di Napoli dep. il 23 dicembre 1985 (n. 1687);

Udita nella pubblica udienza, tenutasi il giorno 12 gennaio 1990, la relazione della causa, svolta dal cons. rel. dott. Cantillo;

Udito l'avv. Pedicino;

Udito il p.m., nella persona del dott. P. Paolucci, avvocato generale, presso la Corte suprema di cassazione, che ha concluso chiedendo il rigetto del proposto ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. — All'esito di concorso per esami e titoli, Antonella e Giuseppe De Mita conseguirono — la prima nel 1971, il secondo nel 1973 — una borsa di studio pluriennale bandita dal Ministero della pubblica istruzione, rispettivamente per il quinquennio 1971-76 e per il quinquennio 1973-78.

Avvenuto il trasferimento delle attribuzioni in materia dallo Stato alla regione Campania, questa promulgò la legge regionale 3 luglio 1973, n. 14, la quale per il conferimento di borse di studio introdusse una diversa disciplina che faceva perno non tanto sul merito scolastico, quanto sulle condizioni economiche degli aspiranti; e tale disciplina fu dichiarata applicabile anche a situazioni pregresse, testualmente disponendo l'art. 7 della legge che «ai concorsi annuali per il conferimento delle borse di studio sono tenuti a partecipare anche gli alunni che abbiano conseguito la borsa negli anni scolastici anteriori al 1973-1974».

I De Mita parteciparono al nuovo concorso indetto per la borsa di studio annuale, ma non riuscirono vittoriosi; e conseguentemente la regione sospese i versamenti relativi alle borse di studio ottenute in forza della legge statale, per Antonella a partire dal 1975 e per Giuseppe a partire dal 1977.

2. — Con citazione del 14 maggio 1981, i De Mita convennero la regione Campania dinanzi al tribunale di Avellino, deducendo che erano titolari di un diritto soggettivo alle annualità delle borse di studio conseguite mediante concorso e chiedendo il pagamento degli importi non corrisposti.

Il tribunale dichiarò il proprio difetto di giurisdizione.

La pronuncia, con la sentenza ora denunciata del 23 dicembre 1985, venne confermata dalla Corte d'appello di Napoli.

Premesso che la norma transitoria aveva soppresso le conferme automatiche delle borse di studio pluriennali conseguite in precedenza, stabilendo che anche i titolari delle stesse dovevano partecipare ai nuovi concorsi, la Corte osservò che i De Mita — i quali avevano partecipato al primo di tali concorsi con esito negativo — con la domanda in oggetto tendevano a far disapplicare dal giudice ordinario l'atto amministrativo regionale con cui era stata deliberata la graduatoria degli aspiranti, escludendoli dalla concessione.

Senonché la posizione di diritto soggettivo, che essi avevano conseguito in base al concorso statale, si era affievolita per effetto della norma transitoria, proprio perché erano stati restituiti nella condizione di aspiranti, venendo esposti all'esito negativo dei nuovi concorsi. E tale degradazione del diritto doveva ritenersi legittima, in quanto il divieto di retroattività delle leggi, che la Corte costituzionale limita alle norme penali, non riguarda la potestà legislativa regionale concorrente con quella statale.

La legge regionale in questione, poi, non aveva violato i principi fondamentali in materia di assistenza scolastica, né si poneva in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre regioni, sicché anche sotto questi profili gli atti amministrativi di cui si chiedeva la disapplicazione erano in astratto idonei ad affievolire il diritto soggettivo ad interesse legittimo. Con la conseguenza che la pretesa dei De Mita, formulata proprio sul presupposto dell'illegittimità della norma regionale che aveva compresso il diritto soggettivo, in realtà era volta alla tutela giurisdizionale di un interesse legittimo, risolvendosi nella denuncia di scorretto esercizio del potere attuativo di quella norma, sicché la domanda apparteneva alla cognizione del giudice amministrativo, come correttamente ritenuto dai primi giudici.

Avverso questa sentenza i De Mita hanno proposto ricorso, al quale resiste la regione Campania con controricorso.

3. — Con l'unico motivo i ricorrenti deducono l'illegittimità costituzionale della legge regionale per avere disciplinato retroattivamente situazioni definitivamente regolate dalla precedente legge statale; così privandoli del diritto soggettivo al pagamento delle residue rate annuali che essi avevano acquisito con il conferimento della borsa di studio.

Il dubbio di costituzionalità sussiste.

4. — L'art. 7 della legge regionale n. 14/1973, nel disporre che ai concorsi annuali per il conferimento di borse di studio erano tenuti a partecipare anche gli alunni titolari di borsa di studio pluriennale conseguita in anni scolastici anteriori al 1973-1974, introdusse un precetto avente carattere retroattivo, in quanto tolse efficacia a borse di studio già concesse in base alla precedente disciplina e alla stregua di questa legittimamente operanti.

È vero che l'inefficacia venne sancita a partire dal primo anno scolastico successivo all'entrata in vigore della legge regionale, ma ciò non significa che non fu vulnerato (come sembra sostenere la resistente) il principio di irretroattività della legge, ex art. 11, disp. prel. del c.c., giacché la borsa di studio era stata attribuita ai beneficiari per un quinquennio dalla data dell'atto di concessione e, dunque, escludendo il diritto degli stessi alle annualità non ancora maturate, la legge incise sul titolo già costituito, privandolo (di parte) degli effetti che esso aveva prodotto in base alla disciplina abrogata.

Secondo il principio di irretroattività, le norme di una nuova legge hanno efficacia *ex nunc* e incontrano il limite del fatto compiuto, per cui non si applicano né ai rapporti precedentemente sorti e già esauriti, né a quelli ancora in vita quando applicandole si verrebbe ad incidere sull'efficacia originaria del fatto da cui quei rapporti derivano; il quale principio si suole esprimere anche nel senso che le nuove norme si applicano alle situazioni e ai rapporti esistenti solo se suscettibili di considerazione e disciplina autonome, prescindendo dal fatto generatore.

Pertanto una norma che, come quella in esame, sia dichiarata applicabile a rapporti preesistenti, caducandoli o modificandone la disciplina che li regola in base al fatto generatore, modifica tale disciplina anche per il passato ed impinge, quindi, nel principio di irretroattività delle leggi.

5. — Chiarito che l'art. 7 cit. è norma retroattiva, si tratta di stabilire se ad una legge regionale possa essere attribuita efficacia retroattiva relativamente ad un periodo precedente al trasferimento alla regione della potestà legislativa sulla specifica materia, abrogando o modificando rispetto a tale periodo la normativa statale.

I giudici di merito hanno dato risposta positiva al quesito, nella considerazione che nelle materie attribuite alle regioni la legge statale precedente e la legge regionale successiva stanno su un piano di parità e per la seconda vigono, quindi, gli stessi limiti alla retroattività esistenti per la prima, sicché — assumendo il principio di irretroattività rango costituzionale solo per le norme penali incriminatrici — nulla impedisce che la materia venga dalla legge regionale regolata retroattivamente in modo diverso.

A questo discorso fondatamente si obietta che ammettere la possibilità di emanare norme regionali retroattive, dirette a regolare la materia per il tempo in cui apparteneva alla competenza statale, equivale a riconoscere in quella materia potere legislativo alla regione ancor prima del trasferimento ad essa. Si verrebbe, cioè, ad attribuire efficacia retroattiva alla stessa norma di trasferimento della competenza, caducando *ex tunc* quella statale, e ciò in palese contrasto con l'art. 117 della Costituzione e con il principio di continuità dell'ordinamento.

↳ Pertanto la Corte costituzionale ha più volte affermato il divieto di retroattività della legge regionale, escludendo che questa possa prendere in considerazione e regolare situazioni giuridiche verificatesi prima della sua entrata in vigore, al fine di darne una disciplina diversa da quella statale (v. sentenze Corte costituzionale nn. 317/1986, 91/1982, 23/1978 e 123/1957).

Sotto questo profilo, quindi, la questione di costituzionalità dell'art. 7 cit. non è manifestamente infondata.

Inoltre essa è rilevante nel presente giudizio al fine di stabilire la consistenza della posizione giuridica dei De Mita, che prima della legge regionale era di diritto soggettivo, come ha statuito la stessa sentenza impugnata, sul punto non censurata. Conseguenzialmente la questione influenza sia il problema di giurisdizione che il merito della controversia, essendo evidente che, se venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, dovrebbe negarsi che il diritto dei ricorrenti all'ottenimento delle rate ulteriori della borsa di studio sia degradato a mero interesse legittimo.

In definitiva, alla Corte costituzionale va chiesto di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della regione Campania 3 luglio 1973, n. 14, nei sensi innanzi precisati, in quanto non esclude dal nuovo regime le borse di studio già concesse in base alla disciplina statale, e conseguentemente il presente giudizio deve essere sospeso (art. 23, secondo comma, della legge 23 marzo 1953, n. 87).

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della regione Campania 3 luglio 1973, n. 14, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al procuratore generale presso questa Corte e al presidente della giunta regionale della Campania, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Campania.

Così deciso in Roma, il 12 gennaio 1990.

Il presidente: (firma illeggibile)

Il collaboratore di cancelleria: MAZZALUPI

91C0137

N. 59

Ordinanza emessa il 14 dicembre 1989 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 gennaio 1991) dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, sul ricorso proposto da Balestra Anna contro il comune di Triora

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Liguria - Provvedimenti del comune dichiarativi dell'annullamento e decadenza dall'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare - Prevista applicabilità a tali atti degli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 - Conseguente estensione con legge regionale della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (nella specie: pretore) - Regolamentazione con legge regionale di materia riservata in via esclusiva alla legge dello Stato.

(Legge regione Liguria 28 febbraio 1983, n. 6, art. 46, settimo comma).

(Cost., artt. 103 e 117).

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 4550/88 del r.g. aa.cc. proposto da Balestrà Anna, nata a Triora (Imperia) il 26 agosto 1924, elettivamente domiciliata in Roma, presso lo studio legale Graziadei in via

V. Veneto n. 96, rappresentata e difesa dagli avv. ti Anna Bonsignorio, Franco De Grossi, Enrico Zaffarani e Nicola Troilo, giusta delega in calce al ricorso, ricorrente, contro il comune di Triora, intimato;

Avverso la sentenza n. 24 del pretore di Taggia dep. il 18 maggio 1987;

Udita nella pubblica udienza, tenutasi il giorno 14 dicembre 1989, la relazione della causa, svolta dal cons. rel. dott. Beneforti;

Udito il p.m., nella persona del dott. Elio Amatucci, avv. generale presso la Corte suprema di cassazione, che ha concluso chiedendo l'invio degli atti alla Corte costituzionale per questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, settimo comma, della legge regione Liguria n. 6/1983.

Con decreto notificato il 24 maggio 1986 il sindaco del comune di Triora dichiarò Anna Balestra decaduta dall'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, sito in quell'abitato, poiché, disponendo di altro alloggio idoneo, essa aveva perduto i requisiti prescritti per l'assegnazione (artt. 33 e 46 della legge della regione Liguria 28 febbraio 1983, n. 6, recante norme relative a «Procedure, organi e competenze in materia di edilizia residenziale e norme per il controllo degli istituti autonomi per le case popolari»).

Con atto in data del 12 giugno 1986, Anna Balestra propose ricorso al pretore di Taggia ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, dettante «Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, adducendo i seguenti motivi:

1) con l'accettazione, da parte sua, della proposta d'acquisto dell'alloggio in proprietà, doveva ritenersi già perfezionato il trasferimento della proprietà e cessato, perciò, nella pubblica amministrazione quel potere di autotutela che faceva degradare il diritto soggettivo alla assegnazione in semplice interesse legittimo;

2) l'altro appartamento non era idoneo a soddisfare le sue particolari esigenze familiari.

Il pretore, pronunciando nella contumacia del comune, con sentenza in data del 18 maggio 1987, si è dichiarato carente di giurisdizione, rilevando che della domanda, siccome diretta ad ottenere la tutela di un semplice interesse legittimo, può conoscere soltanto il giudice amministrativo.

In particolare, ha disatteso la tesi preliminare della ricorrente, secondo cui doveva ritenersi già a lei trasferita la proprietà dell'immobile e cessato, perciò, ogni potere di autotutela da parte della pubblica amministrazione, osservando, al riguardo, che, viceversa, erano intervenute fra le parti soltanto una richiesta di determinazione del prezzo di riscatto e la successiva comunicazione di esso da parte dell'Istituto, atto, questo, da solo inidoneo a produrre l'asserito effetto traslativo.

Rigettata, così, la domanda diretta a fare accertare l'avvenuto trasferimento di proprietà, il Pretore ha, poi, ritenuto che, fino all'effettiva stipulazione del contratto di trasferimento, la pubblica amministrazione poteva legittimamente esercitare il potere di autotutela mediante provvedimenti autoritativi di decadenza, annullamento e revoca dell'assegnazione ai sensi degli artt. 11, 16 e 17 del citato d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, incidendo essi su posizioni di semplice interesse legittimo, come connotazione essenziale alla permanenza del rapporto pubblicistico.

In tale contesto normativo, la disposizione dell'art. 11, tredicesimo comma, del d.P.R. n. 1035/1972 che prevede il ricorso al Pretore contro il decreto dichiarativo della decadenza dall'assegnazione a causa della mancata occupazione dell'alloggio nel termine prescritto, secondo il giudice *a quo*, costituisce eccezione alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo e non può, pertanto, essere applicata estensivamente alle diverse ipotesi dell'annullamento e della revoca dell'assegnazione, non previste dalla norma.

Né l'impugnativa del provvedimento in questione può ritenersi soggetta alla cognizione del giudice ordinario solo perché l'applicata norma dell'art. 46 della legge regionale 28 febbraio 1983, n. 6, stabilisce, al settimo comma: «Tutti gli atti del comune che pronunciano l'annullamento o la decadenza dell'assegnazione comportano la inefficacia dell'atto convenzionale di locazione e costituiscono titolo esecutivo; ad essi si applicano gli ultimi tre commi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035, come modificato ai sensi della presente legge», estendendo, così, alle ipotesi di annullamento e revoca dell'assegnazione l'impugnativa, che la legge dello Stato invece riserva esclusivamente al decreto dichiarativo della decadenza per mancata occupazione («contro il decreto del presidente dell'istituto autonomo per le case popolari l'interessato può proporre ricorso al Pretore del luogo nel cui mandamento è situato l'alloggio, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione del decreto stessi») (tredicesimo comma).

Una siffatta estensione, a giudizio del pretore, oltre ad essere contraddetta, in linea concettuale, dalla diversità dei presupposti, è resa, in ogni caso, inoperante dalla posizione subordinata della legge regionale che è vincolata al rispetto dei principi generali dell'ordinamento statale, cosicché, nel contrasto, su di essa prevale la legge dello Stato avente carattere di «generalità», quale deve ritenersi il d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, che disciplina i mezzi e le forme di tutela contro i decreti di decadenza, annullamento e revoca delle assegnazioni di alloggi nella edilizia residenziale pubblica.

Poiché la normativa statale limita la cognizione del pretore alla sola impugnativa delle pronunzie di decadenza, la legge regionale che travalica i limiti delle proprie attribuzioni, secondo il pretore, deve essere disapplicata ed il giudice ordinario non può conoscere della legittimità del provvedimento amministrativo emesso nel caso di specie.

A seguito di tale pronuncia, l'assegnataria Anna Balestra ha chiesto il regolamento preventivo della giurisdizione, con ricorso articolato su due motivi, denunciando:

1) la violazione e la mancata applicazione dell'art. 46, settimo comma, della legge della regione Liguria 28 febbraio 1983, n. 6, che, mediante il rinvio agli ultimi tre comma dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1973, n. 1035, demanda alla cognizione del pretore il ricorso contro i decreti di annullamento e revoca delle assegnazioni di alloggi nell'edilizia residenziale pubblica, sostenendo, al riguardo, che dell'impugnativa, siccome finalizzata alla tutela di una posizione di diritto soggettivo, è chiamato a conoscere il giudice ordinario;

2) l'erronea e mancata applicazione o interpretazione dell'art. 27 della legge 8 agosto 1977, n. 513, come integrato dall'art. 52 della legge 5 agosto 1978, n. 457, in relazione all'art. 1326 del cod. civ., per avere il pretore escluso, in contrasto con le risultanze, che fosse già intervenuto il trasferimento di proprietà dell'alloggio e che fosse, perciò, cessato il potere autoritativo di annullamento e revoca da parte dell'autorità comunale.

L'intimato comune di Triora non si è costituito in giudizio.

Il pubblico ministero ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, settimo comma, della legge regione Liguria 28 febbraio 1983, n. 6, perché disciplinante materia che, come quella dei ricorsi contro i decreti di decadenza, annullamento e revoca delle assegnazioni di alloggi, è regolata esclusivamente dalla legge statale (artt. 108, primo comma, e 117 della Costituzione).

La questione di costituzionalità, osservano le s.u., non è manifestamente infondata.

Deve, innanzi tutto, essere disatteso il principale assunto della sentenza pretorile secondo cui sulla legge regionale esorbitante dall'ambito delle attribuzioni legislative riservate alla regione prevale automaticamente la legge dello Stato ed il giudice può e deve disapplicarla.

Un assunto del genere implica, infatti, una possibilità del tutto estranea all'ordinamento giuridico costituzionale, quale è quella che il giudice risolva, esso stesso, il contrasto, ovvero definisca il concorso, fra legge statale e legge regionale, con il semplice criterio della prevalenza della fonte primaria (la legge statale) sull'altra fonte primaria (la legge regionale) quando, viceversa, il conflitto o il concorso fra le due fonti del diritto può dare luogo soltanto a questione di legittimità costituzionale, su cui è chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale (art. 134 della Costituzione).

Né, osservano le s.u., la necessità del giudizio incidentale di legittimità costituzionale viene meno nel caso in cui risulti che la norma del citato art. 46, settimo comma, della legge regionale, pur estendendo espressamente il ricorso ai casi di annullamento e di revoca dell'assegnazione, non immuti, nella sostanza, la disciplina statale dei rimedi giurisdizionali, e ciò sul rilievo che, in tema di edilizia residenziale pubblica, l'art. 11, tredicesimo comma, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, nell'attribuire al giudice ordinario la cognizione dei ricorsi contro i decreti che pronunziano la decadenza dall'assegnazione, esprime un principio generale applicabile alle analoghe ipotesi in cui si impugni un decreto di annullamento o revoca emesso ai sensi degli artt. 16 e 17 dello stesso d.P.R. (cfr. in tale senso: s.u. 28 ottobre 1987 n. 7966; 6346/1982 e 5695/1980).

Come la Corte costituzionale ha avvertito, con la sentenza in data 22 giugno 1988, n. 767, pronunciata nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, della legge della provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, (legge di riforma dell'edilizia abitativa) nel testo risultante da successive modifiche, promossi con due ordinanze in data 24 gennaio 1985 di questa s.C., la coincidenza di contenuto fra la normativa statale e quella di altra fonte primaria non può valere come elemento di discriminazione ai fini del giudizio di costituzionalità, dato che l'intervento del legislatore non statale concreta in ogni caso una *novatio* della fonte di produzione del precetto, con la forza ed i limiti che ne conseguono.

L'omogeneità di disciplina non fa, infatti, venire meno né la derivazione della normativa da una fonte diversa dalla legge dello Stato e, perciò non legittimata a provvedere, né la conseguente violazione dell'art. 108, primo comma, della Costituzione che, nel disporre: «Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge» abilita soltanto la legge statale a disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (Corte costituzionale 12 maggio 1977, n. 72 e 14 aprile 1976, n. 81).

Alla stregua degli enunciati principi, deve, dunque, ritenersi che la questione di giurisdizione, come proposta con il presente ricorso, non possa essere risolta indipendentemente dalla risoluzione della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 46, settimo comma, della citata legge regionale 28 febbraio 1983, n. 6, con cui si regola una materia riservata in via esclusiva alla legge dello Stato.

L'esatta individuazione della fonte di produzione del precetto che prevede e regola i casi di ricorso al giudice ordinario contro i decreti di decadenza, annullamento e revoca delle assegnazioni costituisce, infatti, lo strumento necessario al riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo e, per quanto già rilevato, la questione di legittimità costituzionale non risulta manifestamente infondata.

Della questione deve, pertanto, essere investita la Corte costituzionale, mentre può essere utilmente differito l'esame del secondo motivo di ricorso, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità.

P. Q. M.

Riservata ogni pronuncia sul secondo motivo del ricorso, dichiara non manifestamente infondata la questione, sollevata dal pubblico ministero, relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 46, settimo comma, della legge della regione Liguria 28 febbraio 1983, n. 6, nella parte in cui si rendono applicabili agli atti dei comuni che pronunciano l'annullamento o la decadenza dell'assegnazione di alloggio gli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035;

Ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale ed il presente provvedimento sia notificato alle parti ed al pubblico ministero nonché al presidente della giunta della regione Liguria e comunicato, altresì, al presidente del consiglio della regione Liguria;

Sospende il procedimento fino alla definizione del giudizio incidentale di costituzionalità.

Così deciso il 14 dicembre 1989.

Il presidente: (firma illeggibile)

91C0138

N. 60

Ordinanza emessa il 4 dicembre 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Verona nel procedimento penale a carico di Zanetti Emanuelita ed altra

Processo penale - Decreto di archiviazione - Richiesta del p.m. - Incidenza di elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio - Omessa previsione solo per il caso di manifesta infondatezza della *notitia criminis* - Lamentata violazione dei principi fissati dalla legge-delega - Questione già sottoposta alla Corte - Richiesta di riesame.

(D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 125).

(Cost., art. 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2, primo comma, n. 50).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Letti gli atti del procedimento penale a carico di Zanetti Emanuelita e Rossetti Maria, sottoposte ad indagini per il reato di favoreggiamento personale;

Rilevato che il p.m. ha richiesto l'archiviazione degli atti, in data 26 gennaio 1990, in quanto anche alla luce dell'art. 125 delle disp. att. del c.p.p. doveva ritenersi l'inconsistenza degli elementi per sostenere l'accusa in giudizio;

Rilevato che in data 31 gennaio 1990 questo giudice ha sollevato, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 125 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, in relazione all'art. 76 della Costituzione per eccesso rispetto alla delega di cui al n. 50 dell'art. 2.1 della legge 16 febbraio 1987, n. 81;

Rilevato che con ordinanza n. 463/1990 la Corte costituzionale ha disposto la restituzione degli atti a questo ufficio, per il riesame della attualità e concreta rilevanza della questione proposta, a seguito del nuovo quadro normativo risultante dalla sentenza n. 445/1990;

OSSERVA

Il mutato quadro normativo, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 445/1990, non determina il venir meno della rilevanza della questione proposta, a giudizio di questo ufficio, stante la peculiarità della fattispecie, nella quale non appaiono utilmente esperibili ulteriori accertamenti. Ed invero, si è di fronte ad una condotta oggettiva di collaborazione nel tentativo di occultare derrate alimentari scadute, nel corso di un controllo dei Carabinieri del n.a.s., la quale peraltro, anche per le ragioni esposte nella sua richiesta dal p.m., non è tale da fondare un giudizio di certa affermazione di penale responsabilità, *rebus sic stantibus*, in ossequio al parametro di valutazione imposto dall'art. 125 delle disp. att. del c.p.p.

Premesso che appare indubitabile che quel parametro di valutazione delle fonti di prova acquisite valga tanto per il p.m., nell'esercizio della scelta che gli compete ai sensi dell'art. 405 del c.p.p., quanto per il giudice per le indagini preliminari, nel giudizio sulla consistenza delle fonti di prova che gli è richiesto ai sensi degli artt. 409.5 e 554.2 del c.p.p., si ripropone la questione della legittimità costituzionale di questo parametro normativo.

Come già indicato nella precedente ordinanza, infatti, l'art. 2, n. 50, della legge di delega 16 febbraio 1987, n. 81, prescrive al giudice di disporre, su richiesta del pubblico ministero, l'archiviazione (solo) per manifesta infondatezza della notizia di reato (oltre che per improcedibilità dell'azione penale e per essere ignoti gli autori del reato). L'art. 408 del c.p.p. ha effettivamente previsto l'archiviazione nel caso di infondatezza della notizia di reato, ma l'art. 125 delle disp. att. del c.p.p. ha fornito una nuova nozione normativa di «infondatezza»: vi è infondatezza della notizia di reato quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio. Nel progetto preliminare, il testo dell'art. 115 prevedeva la richiesta di archiviazione ogni qualvolta «gli elementi di prova acquisiti nelle indagini preliminari non (fossero) sufficienti al fine della condanna dell'imputato». Questa descrizione del contenuto della nozione di infondatezza è rimasta nell'art. 256 delle disp. att., che regola l'esito della fase di indagini per i procedimenti che proseguono con il vecchio rito.

Non pare tuttavia che la diversa, ultima formulazione dell'art. 125 delle disp. att. del c.p.p. abbia determinato un mutamento rilevante nella sua oggettiva portata: al p.m. (ed al g.i.p.) si richiede di non esercitare l'azione penale ove, con gli elementi probatori a disposizione, non sia possibile richiedere utilmente la condanna dell'imputato (non si vede, infatti, quale altro senso abbia la locuzione «idonei a sostenere l'accusa in giudizio»).

Questa interpretazione trova conferma dai concordi commenti della dottrina (tant'è che si è anche parlato di «azione penale concreta» quale concetto assolutamente inedito nel diritto processuale penale italiano) oltre che dalla prassi giudiziaria di questo primo anno (sicché numerose situazioni procedurali, che sarebbero state riconducibili a sentenze dibattimentali di assoluzione per insufficienza di prove, sono definite con l'archiviazione ex art. 125 delle disp. att. del c.p.p.).

Se così è, appare evidente come il p.m. (e il g.i.p.) debba formulare con la richiesta di archiviazione quel giudizio di sufficienza di prove, *rebus sic stantibus*, per la condanna, che va addirittura oltre il giudizio di sufficienza di prove per il rinvio a giudizio, che l'abrogato codice attribuiva, con l'art. 374, al giudice istruttore.

Sulla distinzione manifesta tra i concetti di «infondatezza della notizia di reato», «sufficienti indizi di colpevolezza», «prove sufficienti per il rinvio a giudizio» e «prove sufficienti per la condanna dibattimentale», sia consentito il mero generico richiamo alla dottrina ed alla giurisprudenza che, vigente l'abrogato codice, hanno precisato il significato normativo dei termini «sospetto» «indizio di colpevolezza» «prova per il rinvio a giudizio» e «prova per la condanna dibattimentale»: e non vi è alcun dato positivo per ritenere che il legislatore delegante abbia inteso i termini usati con significato innovativo.

Il sistema quale concretamente delineatosi dopo le norme di attuazione sembra, in definitiva, opposto a quello stabilito dalla legge delega, che sostanzialmente finiva con il far ritenere necessaria la soluzione dibattimentale ogni qualvolta non fosse evidente l'infondatezza della notizia di reato — art. 408 del c.p.p. — ovvero l'estraneità della persona sottoposta alle indagini o l'improcedibilità — art. 425 del c.p.p. Sicché, nei procedimenti di competenza del tribunale o della corte d'assise (la osservazione è solo apparentemente irrilevante giacché il richiamo serve per ragioni argomentative), può accadere che, sulla base dei medesimi elementi probatori, se il p.m. chiede l'archiviazione il g.i.p. dovrà archiviare (secondo i parametri valutativi ex art. 125 delle disp. att. del c.p.p.), mentre se egli chiede il rinvio a giudizio, il g.i.p. dovrà ordinare il rinvio a giudizio (ex artt. 424 e 425 del c.p.p. — si noti la locuzione «risulta evidente» contenuta in quest'ultimo).

Pertanto, se da un lato l'introduzione dell'art. 125 delle disp. att. del c.p.p. consente di ridurre drasticamente l'accesso al dibattimento (dando probabilmente al nuovo codice speranza di vita felice), dall'altro essa è foriera di tali implicazioni culturali e ordinamentali relative alla posizione del pubblico ministero (tant'è che si è parlato in dottrina di «sistema processuale in una fase di transizione proiettata verso una sostanziale ridefinizione della regola dell'obbligatorietà») che pare doveroso il pretendere che, in armonia con i principi costituzionali e indipendentemente da un giudizio positivo sul suo contenuto (sotto il profilo pratico e sotto quello sistematico), sia il legislatore e non il redattore delle norme di attuazione — in ritenuto eccesso rispetto alla delega ricevuta — a prevederla così giustificandola politicamente.

Appare evidente che la scelta tra l'avviare il sistema verso la discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale ed il mantenere un rigoroso principio di obbligatorietà è scelta tipicamente politica, nel senso più positivo del termine, e spetta esclusivamente ad un consapevole Parlamento, anche perché non è certo scelta con esito necessario (giacché la mole di lavoro potrebbe, ad esempio, essere ridotta con una accurata ed intelligente depenalizzazione e comunque fronteggiata con strutture, mezzi e uomini adeguati).

Ed ecco perché corre obbligo al giudice di chiedere un intervento della Corte costituzionale che, ove dovesse condividere le argomentazioni esposte, dichiarando l'illegittimità dell'art. 125 delle disp. att. del c.p.p. restituirebbe al Parlamento il compito di provvedere sul punto, con scelta consapevole e responsabile.

La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione appaiono evidenti: quanto alla prima, ove dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma le persone sottoposte alle indagini in questo procedimento dovrebbero essere trattate al giudizio dibattimentale; quanto alla seconda, valgono le argomentazioni prospettate in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

P. Q. M.

Solleva d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 125 del d.lgs. n. 271 del 28 luglio 1989 in relazione all'art. 76 della Costituzione per eccesso rispetto alla delega di cui al n. 50 dell'art. 2.1° della legge n. 81 del 16 febbraio 1987;

Sospende il presente procedimento nei confronti di Zanetti Emanuelita e Rossetti Maria;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Manda la cancelleria per l'esecuzione

Verona, addì 4 dicembre 1990

Il giudice per le indagini preliminari: CITTERIO

91C0139

N. 61

*Ordinanza emessa il 16 novembre 1990 dalla Corte d'appello di Torino
nel procedimento penale a carico di De Maria Giuseppe*

Processo penale - Giudizio abbreviato in grado di appello - Previsto rito camerale - Violazione di principi della legge-delega: pubblicità dei giudizi penali e effettività dell'esercizio del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 443, quarto comma, in relazione alla legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 2).

(Cost., artt. 76 e 77).

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale contro De Maria Giuseppe, nato a Taurianova l'11 ottobre 1954, residente in Chieri, attualmente detenuto a Torino; appellante avverso sentenza del Tribunale di Torino del 10 aprile 1990, con la quale è stato condannato alla pena complessiva di anni due mesi nove di reclusione e L. 3.340.000, di multa, essendo stato riconosciuto responsabile dei reati di detenzione di stupefacenti in quantità non modica (art. 71 della legge n. 685/1975), detenzione di banconote contraffatte (art. 455 del c.p.), detenzione e porto di arma comune da sparo (art. 10, 12 e 14 della legge n. 497/1974).

All'esito del giudizio svoltosi con il rito della camera di consiglio,

OSSERVA

Il presente procedimento viene oggi chiamato in camera di consiglio perché si tratta di impugnazione avverso sentenza di primo grado, emessa dal tribunale di Torino con il rito abbreviato di cui agli artt. 438 e seguenti del nuovo c.p.p.

Avendo riportato condanna a pena detentiva che deve essere scontata, la sentenza è appellabile anche ai sensi dell'art. 443, secondo comma, del c.p.p.

Con l'atto di impugnazione, la difesa chiede in linea di principalit  l'assoluzione dell'imputato del reato di cui al capo *A* (detenzione di quantit  non modica di stupefacenti) mancando o quantomeno essendo incert  la prova che la sostanza in sequestro appartenesse effettivamente al De Maria, dal capo *C* (art. 455 del c.p.) trattandosi palesemente di falso grossolano non idoneo a trarre in inganno, dal capo *D* in quanto la bomboletta di gas non rientra nella categoria delle armi comuni da sparo.

All'udienza odierna, svoltasi, come dianzi detto, in camera di consiglio, non era presente il p.g., il quale pertanto non ha presentato conclusioni; la difesa ha insistito nei motivi di impugnazione.

Ritiene questa Corte che non sia infondata la questione di costituzionalit  del quarto comma dell'art. 443 del nuovo c.p.p., il quale prescrive che il giudizio di appello avverso le sentenze emesse in primo grado con il rito abbreviato, previsto dagli artt. 438 e seguenti del c.p.p., abbia luogo con il rito della camera di consiglio, cio  con le forme previste dall'art. 599 del nuovo codice, qualunque sia la doglianza mossa con il gravame, e cio  anche al di fuori dei limiti dettati dallo stesso art. 599 del c.p.p., nel suo primo comma.

Va premesso che, a giudizio di questa Corte, il rito della camera di consiglio previsto dal citato art. 599 del nuovo c.p.p. costituisce una evidente deroga, anche se parziale, a due importanti principi, sanciti dalla Costituzione e dalla legge di delegazione 16 febbraio 1987, n. 81, e precisamente:

- a) al principio di garanzia della difesa;
- b) al principio di pubblicit  del dibattimento.

Il procedimento in camera di consiglio   regolato, nel nuovo c.p.p., dall'art. 127. Esso prescrive (secondo comma) che il p.m., gli altri destinatari dell'avviso nonch  i difensori sono sentiti se compaiono. Lo stesso imputato, se   detenuto o internato in luogo posto fuori della circoscrizione del giudice e ne fa richiesta, viene sentito dal magistrato di sorveglianza del luogo prima del giorno fissato per l'udienza.

Quanto alla presenza del difensore, essa, come quella del p.m., diventa necessaria solo quando il giudice del gravame dispone la rinnovazione, anche parziale, del dibattimento per l'assunzione di nuove prove, mentre quella dell'imputato, detenuto fuori dal luogo in cui ha sede il giudice, non   mai garantita (a meno che non sia disposto il suo interrogatorio).

Certamente, perch , in questo modo l'imputato viene privato del diritto di fare, in ogni momento, quelle dichiarazioni che lo svolgimento del processo, e soprattutto l'assunzione delle prove, gli consigliano (v. art. 494 del nuovo c.p.p.).

Ancora al sesto comma il citato articolo 127 dispone che il dibattimento avvenga senza la presenza del pubblico.

Nel primo caso, quindi, si tratta di una non indifferente limitazione del diritto alla difesa, di un diritto cio  sancito dalla Costituzione tra i primari diritti del cittadino.

Nel secondo invece si tratta di esclusione di un principio importante, su cui il legislatore delegante ha a lungo discusso, come emerge dagli atti delle camere citati della sentenza n. 435/1990 della Corte costituzionale che ha, sanzionandolo di illegittimit , esaminato analogo argomento.

Che tali principi possono essere, in determinate circostanze, parzialmente compressi o derogati, lo si ricava dall'art. 2, direttiva n. 1, della legge delega n. 81/1974, il quale ha stabilito un altro principio, quello della celerit  dei procedimenti, attraverso la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto o attivit  non essenziale».

Nel contrasto, quindi, tra i principi, occorre valutare in primo luogo se il legislatore delegante ha inteso far prevalere, nel caso specifico, l'uno o l'altro di essi, e, soprattutto allorch  si tratta di diritti costituzionalmente garantiti, se la loro compressione non finisca per costituire una vera e propria lesione dei diritti medesimi.

Va comunque tenuto presente che, trattandosi di deroghe a principi fondamentali, una eventuale deroga stabilita dal legislatore derogante non pu  essere estesa al di l  di quanto dettato dallo stesso delegante, senza eccedere i limiti della delega stessa.

La legge di delegazione n. 81/1974, all'art. 2, direttiva 53), regola le condizioni ed il procedimento per il rito abbreviato in primo grado, poi traslato negli artt. 438 e seguenti del nuovo c.p.p.

Tra l'altro, stabilisce che la decisione abbia luogo alla udienza preliminare, e quindi in camera di consiglio (e conseguentemente in assenza di pubblico), qualora vi sia la richiesta dell'imputato ed il consenso del p.m. ed il giudice ritenga di poter decidere allo stato degli atti; prevede che in questo caso le pene siano ridotte di un terzo. Dispone soprattutto, ma senza precisare casi ed entit , una limitazione all'appellabilit  della sentenza stessa, nonch  alla incidenza della sentenza stessa nel processo civile per le restituzioni. Nulla prevede, invece, per quanto attiene alle forme del procedimento in sede di appello.

Alla direttiva 93) detto articolo regola, invece, la previsione di un procedimento in camera di consiglio, nel contraddittorio delle parti, «quando l'impugnazione ha esclusivamente per oggetto la specie o la misura della pena, la concessione delle circostanze attenuanti generiche o l'applicabilità di sanzioni sostitutive, o la concessione di benefici di legge».

La stessa Corte costituzionale, nella motivazione della già citata sentenza n. 435/1990, dà atto che la «direttiva specifica, la n. 93, che delimita così rigorosamente i casi in cui ad esse (decisioni in camera di consiglio in appello) può addivenirsi» sia «da configurarsi come norma di dettaglio più che come principio o criterio direttivo». Tant'è che la stessa relazione al progetto preliminare ammette che l'elencazione in essa contenuta è da ritenersi tassativa.

Ma altrettanto sembra potersi dire della direttiva 53, poi trasfusa in parte nell'art. 443 del c.p.p., almeno per la parte in cui elenca quali possano essere le deroghe ai principi che regolano il processo con il rito ordinario. Tra di esse vi è la omissione della istruzione probatoria, la mancanza di pubblicità, del dibattimento, i limiti alla appellabilità.

Non è affatto previsto, però, che il processo prosegua in camera di consiglio anche in secondo grado.

Ne consegue che il legislatore delegato ha con il quarto comma, dell'art. 443 del c.p.p. ampliato da un lato le deroghe ai principi generali operate dalla direttiva 53, aggiungendovi anche disposizioni in ordine al procedimento di secondo grado, dall'altra i casi per cui detto rito sarebbe ammesso, sino a ricomprendervi, per gli appelli avverso sentenze emesse con il rito abbreviato, anche le impugnazioni vertenti sulla responsabilità, sul titolo del reato, ecc.

Ma tali ampliamenti non sembrano giustificati.

Non vale in primo luogo far riferimento, come fa la relazione ministeriale al codice, ad una maggior celerità del processo. L'esperienza formatasi in questo breve lasso di tempo dalla entrata in vigore del nuovo codice ha già dimostrato come l'introdurre nel rito di camera di consiglio questioni di rilevante importanza, quali quelle attinenti alla responsabilità o al titolo del reato, finisca per aggravare esageratamente il processo, per cui nessuna utile accelerazione viene ottenuta. Non solo, ma anche la stesura della sentenza diventa incompatibile con il breve termine (di cinque giorni) a disposizione del magistrato.

La situazione, poi, diventa paradossale allorché la Corte stabilisca di non poter decidere senza l'assunzione di quelle prove, alle quali le parti ed il giudice in primo grado avevano rinunciato aderendo al rito abbreviato. In questo caso la non necessaria presenza del difensore e del p.g., la derivata mancanza di una declaratoria di contumacia, implicano l'obbligatorietà di nuove citazioni e notifiche, che finiscono per rendere il rito in camera di consiglio più lungo e faraginoso di un dibattimento secondo il rito ordinario.

Parlare di maggior celerità del processo, in questi casi, non è affatto pertinente.

Ma vi sono ancora altre ragioni che sembrano dover portare ad escludere il rito in camera di consiglio, al di fuori dei casi previsti dall'art. 599 del c.p.p., anche se in primo grado è stato seguito il rito abbreviato.

Innanzitutto si è già accennato al fatto che viene di molto compresso il diritto alla difesa: la presenza del difensore non è necessaria, così come l'imputato che si trovi detenuto fuori dalla circoscrizione della Corte non ha diritto di presenziare al giudizio, ma soltanto di essere sentito dal magistrato di sorveglianza.

Se una simile compressione del diritto di difesa può trovare giustificazione nel fine di rendere più spedito il processo, allorché l'impugnazione verta su elementi non essenziali della causa, per cui anche solo i motivi di impugnazione possono apparire sufficienti a chiarire le ragioni dell'imputato, la situazione è ben diversa allorché sia in contestazione la stessa responsabilità dell'appellante.

In simile situazione non vi sono ragioni per impedire che il processo abbia uno svolgimento regolare e pubblico, anche se in primo grado esso si è svolto nella camera di consiglio.

Né si può affermare che l'appello nelle forme previste dall'art. 599 del c.p.p. sia il naturale corollario del processo con il rito abbreviato: invero, ponendo in discussione gli elementi essenziali della causa, le parti in buona sostanza vengono a porsi in contraddizione con le premesse stesse del rito abbreviato. In altri termini, se anche non ritengono che sia necessaria l'acquisizione delle prove cui prima avevano sostanzialmente rinunciato, essi vengono a chiedere una nuova valutazione delle prove stesse, già contenute agli atti.

Ma tutto ciò implica la presenza certa del p.g. e della difesa, e la possibilità per l'imputato, qualora lo ritenga opportuno, di essere presente.

In siffatti termini, la situazione contrasta con la possibilità di un procedimento in camera di consiglio (vale la pena chiedersi, a questo punto, se sussistano quelle ragioni di opportunità che hanno consigliato al legislatore delegato di introdurre nel procedimento in camera di consiglio in grado di appello, la possibilità di procedere alla assunzione delle prove; atto questo che mal si concilia sia con la assenza dell'imputato, sia con la mancanza di pubblicità della udienza).

Che il legislatore delegante, su questo punto, fosse di diverso avviso sembra poterlo dedurre dal fatto che in proposito di applicazione del rito in camera di consiglio in appello le assemblee legislative hanno apportato numerose restrizioni rispetto alle più ampie proposte delle commissioni: tutto, cioè, fa ritenere che la volontà del legislatore delegante fosse di ridurre al minimo le eccezioni al processo ordinario.

Si ha quindi l'impressione che si sia fatto rientrare dalla finestra, attraverso l'art. 443 quarto comma, del c.p.p.a., ciò che per altro verso era stato escluso.

Ma ciò facendo il legislatore delegato ha certamente ecceduto rispetto al dettato della legge di delegazione n. 81/1974, per cui detto quarto comma, dell'art. 443 del c.p.p., laddove dispone procedersi con il rito in camera di consiglio in grado di appello anche al di fuori dei casi previsti dall'art. 599, primo comma, del c.p.p., deve ritenersi costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 76 e 77 della Corte costituzionale.

Non essendo manifestamente infondata, la questione, come sopra delineata e rilevata di ufficio, deve essere sottoposta all'esame della Corte costituzionale, alla quale gli atti devono essere trasmessi, previa sospensione del procedimento.

Deve altresì disporsi che a cura della cancelleria vengano eseguite le incombenze di cui all'art. 23, ultimo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Visto l'art. 53 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la sospensione del presente procedimento;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per l'esame della questione di costituzionalità del quarto comma dell'art. 443 del c.p.p., in relazione alle direttive 53 e 93 contenute nell'art. 2 della legge di delegazione 16 febbraio 1987, n. 81, ed agli artt. 76 e 77 della Costituzione;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza all'imputato ed al suo difensore, al procuratore generale presso questa Corte, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di darne comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Torino, il 16 novembre 1990

Il presidente estensore: (firma illeggibile)

91C0140

N. 62

Ordinanza emessa il 13 luglio 1990 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 gennaio 1991) dalla Corte di cassazione sezioni unite civili, sul ricorso proposto da Verrina Gabriele contro il Ministero di grazia e giustizia ed altri

Magistrati - Procedimento disciplinare - Estinzione in caso di inosservanza del termine di un anno dall'inizio di tale procedura alla comunicazione all'incolpato del decreto di fissazione della discussione orale innanzi alla sezione disciplinare del C.S.M. - Omessa previsione di termini per la riassunzione del procedimento nell'ipotesi in cui, in seguito ad annullamento con rinvio, da parte delle sezioni unite della Cassazione, della pronuncia della sezione disciplinare, quest'ultima ne sia nuovamente investita - Ingiustificata diversità di disciplina di due fasi dello stesso procedimento, in contrasto con l'esigenza che anche nella seconda, non meno che nella prima, siano posti limiti temporali alla soggezione del magistrato incolpato all'azione disciplinare.

(Legge 3 gennaio 1981, n. 1, art. 12).

(Cost., artt. 3, 24, 101 e 104).

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 8200/89 del r.g. aa.cc. proposto da Gabriele Verrina, elettivamente domiciliato in Roma, piazza Annibaliano n. 18, presso lo studio dell'avv. Marino Petrone, che

lo rappresenta e difende, giusta delega a margine del ricorso, ricorrente contro il Ministero di grazia e giustizia, in persona del Ministro in carica, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*, controricorrente, nonché il procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione ed il Consiglio superiore della magistratura, intimati, avverso la decisione del Consiglio superiore della magistratura, emessa il 15 aprile 1988;

Udita nella pubblica udienza, tenutasi il giorno 13 luglio 1990, la relazione della causa svolta dal cons. rel. dott. Longo;

Udito l'avv. Petrone;

Udito il p.m., nella persona del dott. Amatucci, avvocato generale presso la Corte suprema di cassazione che ha concluso chiedendo la rimessione della causa alla Corte costituzionale perché decida sulla questione di costituzionalità peraltro già sollevata dalle sezioni unite con precedente ordinanza del 1990;

RITENUTO IN FATTO

Con separati procedimenti disciplinari (nn. 41/84 e 5/85 r.g.), successivamente riuniti, il dott. Gabriele Verrina, pretore del mandamento di Città di Castello e direttore della casa mandamentale della stessa città, veniva incolpato della violazione dell'art. 18 del r.d.-l. 31 maggio 1946, n. 511, per aver mancato ai propri doveri, così compromettendo il prestigio dell'ordine giudiziario.

Nel procedimento n. 41/84 gli si addebitava:

a) di aver interferito nell'istruttoria in corso a carico di Altomonte Maurizio e Agarbati Enrico — imputati di evasione dalla predetta casa mandamentale — dopo aver trasmesso per competenza gli atti del procedimento al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Perugia, e di aver insistito nell'interferire, fino a dare ordine ad uno dei custodi della casa predetta di non far entrare alcuna persona nel carcere, compreso il giudice istruttore, dott. Materia, senza autorizzazione di esso pretore;

b) di aver cercato ripetutamente d'indurre l'Agarbati ad accusare un custode del carcere di correttezza nell'evasione; e di aver inoltre cercato di favorire l'Altomonte, unico accusatore del custode, assicurandogli, sempre che egli avesse mantenuto ferme le sue accuse, un proprio intervento presso il giudice di Perugia; di aver infine consigliato all'Altomonte, per la sua difesa, la scelta di due avvocati (Ricciardi e Petrini) di Perugia.

Nel procedimento n. 5/85 al dott. Verrina veniva mosso l'addebito di aver rivolto, dall'agosto 1983 in poi, a vari istituti di credito della provincia di Perugia, con sede anche in Città di Castello, sollecitazioni, con carta intestata della pretura, e con la firma preceduta dalla qualifica «Il pretore dirigente», ad acquistare numerose copie di una propria pubblicazione («L'imputabilità e il reato») in vendita per il prezzo di lire 15.000.

Con sentenza in data 10 maggio 1985 la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura infliggeva al Verrina la sanzione disciplinare della censura, disponendone il trasferimento d'ufficio, sulla base della ritenuta sussistenza degli addebiti di cui al capo a) del procedimento n. 41/84 ed al capo b) dello stesso procedimento, ma limitatamente all'ultima contestazione (relativa al consiglio per la nomina dei difensori), nonché all'addebito di cui al procedimento n. 5/85.

Con la stessa sentenza la sezione disciplinare lo assolveva dalle rimanenti incolpazioni.

Il dott. Verrina ricorreva alle sezioni unite di questa Corte di cassazione, che con sentenza del 4 marzo 1987 accoglievano per quanto di ragione il primo mezzo del ricorso, denunziante vizi di motivazione in ordine alla ritenuta prova dell'ordine relativo all'accesso alla casa mandamentale ed ai motivi che lo avrebbero ispirato; e del pari, per quanto di ragione, accoglieva il secondo mezzo, relativamente alla ritenuta gravità dell'aver consigliato al detenuto di avvalersi di determinati difensori; rigettava il terzo mezzo, che censurava la statuizione della sezione disciplinare sull'ultimo degli addebiti sopra menzionati.

Questa Corte cassava pertanto la pronunzia impugnata in relazione alle censure accolte, e rinviava la causa alla sezione disciplinare.

Con sentenza del 15 aprile 1988 quest'ultima, pronunziando in sede di rinvio, assolveva il Verrina dall'incolpazione di cui al capo a) del procedimento n. 41/84, lo dichiarava responsabile delle incolpazioni di cui al capo b) dello stesso procedimento nonché di quella di cui al procedimento n. 5/85, e gli infliggeva le medesime sanzioni disciplinari della censura e del trasferimento d'ufficio.

Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Verrina, sulla base di quattro mezzi di doglianza.

Il Ministero della giustizia ha resistito con controricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — Con il primo mezzo si denuncia «violazione e falsa applicazione dell'art. 59, nono comma, del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, così come modificato dall'art. 12, della legge 3 gennaio 1981, n. 1 (art. 360, n. 3 del c.p.c.)», e si solleva, in subordine, «questione di legittimità costituzionale della predetta norma in relazione agli artt. 3, primo comma e 104, primo comma, Cost.».

Sostiene in primo luogo il ricorrente, con il mezzo in esame, che la sezione disciplinare, accogliendo l'eccezione da lui proposta, avrebbe dovuto dichiarare l'estinzione del procedimento, «essendo decorso più di un anno dalla precedente pronuncia» di questa Corte e dalla comunicazione della fissazione dell'udienza in sede di rinvio. Secondo la tesi del Verrina, infatti, il termine prescrittivo annuale previsto dall'art. 12 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, che ha sostituito l'ultimo comma dell'art. 59 della innanzi citata legge del 1958, sarebbe applicabile (sebbene siffatta applicabilità non sia esplicitamente prevista dalla norma) anche nel giudizio di rinvio conseguente alla cassazione di una sentenza della sezione disciplinare, e addirittura decorrerebbe non dalla data del deposito (nella specie, 4 marzo 1987), bensì da quella della «pronuncia», (nella specie, 9 ottobre 1986), intesa come deliberazione della sentenza di cassazione con rinvio.

L'individuazione di siffatto termine iniziale deriverebbe — secondo il ricorrente — «dal disposto dell'art. 380 del c.p.p. in base al quale la Corte di cassazione, dopo la discussione della causa, delibera «nella stessa seduta» la sentenza in camera di consiglio».

Alle conclusioni innanzi accennate dovrebbe condurre — secondo la tesi del Verrina — un'interpretazione estensiva del «nono comma dell'art. 59 del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916», come modificato dalla legge del 1981, con l'introduzione della quale il legislatore avrebbe manifestato l'intento di «prevedere dei ben precisi termini per l'intero procedimento», diversamente potendo avverarsi l'ipotesi del protrarsi *sine die* di un procedimento disciplinare a carico di un magistrato.

In subordine, il ricorrente prospetta questione di legittimità costituzionale della norma in esame, sia sotto il profilo del contrasto con il principio di uguaglianza (art. 3, Cost.), sia sotto quello del principio dell'autonomia e dell'indipendenza del magistrato (art. 104, Cost.), sotto ambedue i profili insistendo sulla considerazione che per tutta l'eventuale fase processuale «posteriore alla prima sentenza del giudice disciplinare», interpretare la legge nel senso dell'inesistenza di un qualsiasi termine estintivo equivarrebbe ad affermare la possibilità di una durata all'infinito del procedimento disciplinare iniziato tempestivamente.

2. — Sul punto riguardante la prospettata interpretazione estensiva la tesi del ricorrente non può condividersi.

Già con una precedente ordinanza (n. 296, del 24 aprile 1990) riguardante la medesima questione, queste sezioni unite, facendo richiamo a principi accolti in alcuni dei propri precedenti (sentenze nn. 2144/84, 2265/85, 221/86) e disattendendo l'interpretazione adottata in un precedente difforme (sent. n. 3282 del 1985), hanno rilevato come di fronte al chiaro dettato della legge, che ha previsto, a pena di estinzione del procedimento disciplinare, soltanto due diversi termini, l'uno annuale entro il quale deve essere comunicato all'incolpato il decreto di fissazione della discussione orale innanzi alla sezione disciplinare e l'altro biennale entro cui (con decorrenza da siffatta comunicazione) deve essere emanata la sentenza, non sia possibile accedere ad una interpretazione della legge che, anziché adeguare la formula all'uopo adoperata all'effettiva intenzione del legislatore (art. 12 disp. prel.), ne stravolge il contenuto, dando luogo all'emanazione di un precetto diverso attraverso un procedimento non già meramente ermeneutico, ma creativo della legge.

Infatti — come osservato nella citata ordinanza — è fin troppo evidente la diversità fra la prima fase del procedimento — per cui il termine, cui il ricorrente si riferisce, è previsto — ed il dibattimento che segue alla cassazione con rinvio, il quale è caratterizzato fondamentalmente dall'applicazione del principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, per poter concludere nel senso auspicato dal ricorrente: per argomentare cioè che il dibattimento in sede di rinvio debba esser soggetto allo stesso termine annuale previsto dall'art. 12 della novella del 1981 per la fase anteriore.

D'altro canto — si è ancora osservato — l'art. 12 ora citato ha modificato soltanto l'art. 59 del ricordato d.P.R. del 1958, riflettente esclusivamente le fasi dell'istruttoria e del giudizio innanzi alla sezione disciplinare, senza incidere tuttavia sulla disciplina delle eventuali fasi di gravame e sul procedimento che si svolge in sede di rinvio, la cui autonomia rispetto al procedimento iniziale non appare suscettibile di discussione.

3. — Peraltro, sembra meritare adesione la tesi subordinata del ricorrente, secondo cui l'interpretazione, la quale esclude che la legge preveda un termine di prescrizione dell'azione disciplinare per le fasi successive a quella che si conclude con la prima sentenza disciplinare, determina il sorgere di un problema di legittimità costituzionale della ricordata norma della legge del 1981; e può ritenersi che la questione sorga non soltanto in relazione agli artt. 3 e 104, bensì anche con riferimento agli artt. 24 e 101 della Costituzione, come già parimenti osservato nella citata, recente ordinanza di queste sezioni unite.

La questione accennata, nel caso di specie, sembra potersi ritenere rilevante e non manifestamente infondata (e dall'esposizione dei termini e delle ragioni per cui la si ritiene tale emergerà anche la superfluità dell'indugiare sulla contestabilità della tesi del ricorrente la quale, ai fini della decorrenza del termine prescrittivo da lui supposto applicabile, identifica la data di una sentenza di queste sezioni unite civili con quella della «deliberazione» anziché con quella della pubblicazione della decisione).

Sotto il profilo della rilevanza, va ricordato in primo luogo che l'incolpato stesso, già nel giudizio innanzi alla sezione disciplinare, aveva chiesto dichiararsi l'estinzione del procedimento. Ed in secondo luogo va osservato che, una volta esclusa — in sede di interpretazione della legge n. 1 del 1981 — nel giudizio di rinvio innanzi alla sezione disciplinare l'applicazione del termine annuale previsto dall'art. 12 della legge citata, il procedimento disciplinare di rinvio rimane privo di qualsiasi termine che lo disciplini e può quindi legittimamente protrarsi a tempo indeterminato. A questa conclusione si perviene ineluttabilmente osservando che — come queste sezioni unite hanno già avuto occasione di precisare con la sent. n. 2342/88 — le norme del processo disciplinare a carico di magistrati dinanzi all'apostata sezione del c.s.m., ivi incluse quelle del rito penale richiamate dagli artt. 33 e 34 del r.d.-l. 31 maggio 1946, n. 511, trovano applicazione anche in sede di rinvio, dopo l'annullamento della pronuncia di detta sezione disposto dalla suprema corte, senza che possano invocarsi le disposizioni dettate dagli artt. 392 e ss. del c.p.c.

La relativa disciplina giuridica presuppone infatti che il giudizio di rinvio trovi impulso in un atto di riassunzione che, in quanto rimesso alla iniziativa della parte interessata, la legge processuale dispone debba essere compiuto entro un dato termine. Nel procedimento disciplinare invece, dopo la cassazione con rinvio, manca qualsiasi atto riassuntivo poiché la procedura, anche in sede di rinvio, è caratterizzata dalla officiosità analogamente a quanto si verifica nel processo penale. In quest'ultimo, tuttavia, la mancanza di un termine entro cui deve essere proseguito il giudizio di rinvio nei confronti dell'imputato trova un correttivo di notevole rilevanza nella disciplina della prescrizione che determina la estinzione della pretesa punitiva quando sia decorso un dato periodo di tempo (che varia a seconda del reato commesso) senza che sia intervenuta la sentenza irrevocabile.

Nel procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati la stessa applicazione delle norme del processo penale — estensibile per concorde riconoscimento anche alla fase di rinvio — dove non sono previsti termini di sorta per la instaurazione del giudizio di rinvio, attesa la sua officiosità, fa sì che la norma in esame sostanzialmente operi, quale diritto vivente, nel senso che in tale fase del procedimento, e diversamente da quella iniziale, l'incolpato è soggetto illimitatamente al potere disciplinare e quindi senza termine alcuno. Il che determina la rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

4. — La medesima questione è altresì non manifestamente infondata, avendo riguardo al configurabile contrasto dell'art. 12, quarto comma, della legge citata con gli artt. 3, 24, 101, secondo comma, e 104, secondo comma, della Costituzione.

Per quanto riguarda il contrasto con l'art. 3 una prospettabile irragionevolezza della norma emerge considerando che se è vero che, come la Corte costituzionale con la sentenza n. 145 del 1976 ha statuito, non è fondata — in riferimento agli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 107, primo e settimo comma, della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale della normativa sulla disciplina dei magistrati (r.d. 31 maggio 1946, n. 511; legge 24 marzo 1958, n. 195; d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916) per la parte relativa alla omessa prefissione di termini all'inizio e alla definizione del processo disciplinare, nonché l'omessa previsione di una prescrizione estintiva dell'azione disciplinare, in quanto in questa materia la discrezionalità legislativa spazia entro un ambito molto largo, è altresì vero che dopo la pronuncia della Corte costituzionale la legge 3 gennaio 1981, n. 1, sulla costituzione ed il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, ha avvertito l'esigenza di limitare nel tempo l'esercizio dell'azione disciplinare, al fine di realizzare una giusta tutela del diritto di difesa dei magistrati nel procedimento disciplinare. La previsione normativa si è tuttavia limitata alla prima fase del procedimento, che va dal suo inizio alla fissazione della discussione orale innanzi alla sezione disciplinare, mentre non si è previsto alcun termine per il procedimento che si svolge in sede di rinvio in seguito alla sentenza di cassazione delle sezioni unite, il quale può instaurarsi e protrarsi nel tempo anche illimitatamente stando alla disciplina introdotta dalla norma in esame.

Siffatta diversità di disciplina appare tuttavia irragionevole e priva di concreta giustificazione, non comprendendosi per quale motivo il legislatore ordinario abbia avvertito l'esigenza di limitare nel tempo l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati nell'ambito di un procedimento il quale, attesa la fase istruttoria che lo caratterizza, richiede presumibilmente uno spazio di tempo più ampio per pervenire alla fissazione della discussione orale innanzi alla sezione disciplinare, dopo che quell'istruttoria sia stata compiutamente espletata, rispetto al tempo che ragionevolmente può richiedersi per la fissazione della discussione orale, dopo la sentenza di cassazione con rinvio, nell'ambito di un procedimento (quello, appunto, di rinvio), nel quale non deve svolgersi di regola alcuna attività istruttoria, trattandosi soltanto di dare attuazione al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione.

E questa irrazionale disciplina delle diverse fasi del procedimento disciplinare determina una disparità di trattamento dei magistrati nell'ambito della prima fase che è soggetta per legge al termine annuale entro cui deve essere

comunicato all'incolpato il decreto di fissazione della discussione orale a pena di estinzione del procedimento rispetto a quanto si verifica nella fase di rinvio dalla cassazione, nella quale invece non è irragionevolmente previsto termine alcuno.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, quarto comma, della legge in esame si prospetta altresì con riferimento agli artt. 24, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione.

Infatti, se la discrezionalità legislativa spazia in materia entro un ambito larghissimo «trattandosi di operare una valutazione comparativa dei due contrapposti interessi, del prestigio della funzione e di una giusta tutela dei diritti dei singoli dipendenti pubblici» (come affermò la Corte costituzionale con la citata sentenza n. 145/1976), con l'entrata in vigore dell'art. 12, quarto comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 1, non può più dirsi che, per quanto riguarda i magistrati dell'ordine giudiziario, è stata riconosciuta prevalenza incondizionata al primo degli accennati interessi, non potendosi altrimenti spiegare la norma che ha prefissato i termini previsti dall'art. 12, quarto comma, se non in funzione di una soluzione meno severa di quella desumibile in assenza di qualsiasi intervento legislativo in materia. Si è così privilegiato l'interesse del magistrato ad una sollecita definizione del procedimento disciplinare, essendo legislativamente riconosciuto che la mancata prefissione di termini al riguardo può incidere negativamente sia sulla tutela del diritto di difesa dell'incolpato che sulla sua serenità di giudizio nell'espletamento dei suoi delicati compiti ed infine sulla sua autonomia ed indipendenza.

In definitiva, è da ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, quarto comma, della legge 3 gennaio 1981, n. 1, più volte citata nella parte in cui, pur statuendo che entro un anno dall'inizio del procedimento disciplinare nei confronti del magistrato deve essere comunicato all'incolpato, a pena di estinzione del procedimento stesso, il decreto che fissa la discussione orale davanti alla sezione disciplinare, non prevede termine alcuno per l'inizio del procedimento in sede di rinvio dalla cassazione — per contrasto con gli artt. 3, 24, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, e pertanto necessaria, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte di cassazione, a sezioni unite, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, per contrasto con gli artt. 3, 24, 101 e 104 della Costituzione, nei limiti precisati in motivazione;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

Ordina la sospensione del presente giudizio.

Così deliberato in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili della Corte suprema di cassazione, addì 13 luglio 1990.

Il presidente: (firma illeggibile)

99C0141

N. 63

*Ordinanza emessa il 13 novembre 1990 dalla corte d'appello di Catanzaro
nel procedimento penale a carico di Ciambrone Francesco ed altri*

Processo penale - Procedimento già in corso all'entrata in vigore del nuovo codice - Dichiarazione di astensione per incompatibilità avanzata da magistrati facenti parte del collegio giudicante - Decreto del capo dell'ufficio di rigetto della dichiarazione di astensione - Mancata previsione della possibilità di proporre ricorso per cassazione avverso tale provvedimento diversamente da quanto stabilito in materia di ricusazione dall'art. 69, cpv. n. 3, del c.p.p. 1930 - Irragionevolezza - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo.

(C.P.P., art. 63, in relazione al d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 241).

(Cost., artt. 2 e 3).

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 338/1990 contro Ciambrone Francesco e altri fissato alla odierna udienza per la trattazione dell'appello proposto da Ciambrone Francesco, Lopilato Rosa, La Croce Antonio, La Croce Domenico e Fabiani Fausto;

«Atteso che è pregiudiziale sulla decisione in ordine alla richiesta di rinvio, quanto segue:

Premesso che due dei componenti di questo collegio hanno presentato in data 7 novembre 1990 e in data 8 novembre 1990 dichiarazione di astensione per incompatibilità, in quanto l'uno è concorso a pronunciare l'ordinanza di rinvio a giudizio, avendo esercitato l'ufficio di giudice istruttore, e l'altro ha esercitato nel procedimento la funzione di pubblico ministero, promuovendo l'azione penale e richiedendo, con atto del 5 dicembre 1983, il giudice istruttore di procedere con rito formale alla istruzione (v. foglio 73, vol. 2503/82 r.g.p.m.a.);

Premesso che il presidente della corte di appello, con decreti dell'8 e del 9 novembre 1990, deducendo che la richiesta di istruzione formale non implichi attività valutativa in ordine alla responsabilità del giudicabile» e che il magistrato che prestò l'ufficio di giudice istruttore non sia concorso a pronunciare il provvedimento di rinvio a giudizio, ha rigettato entrambe le dichiarazioni di astensione;

Considerato che la legge non consente al magistrato astenutosi di esperire alcun rimedio avverso detto decreto del presidente della corte, laddove, in materia di ricasazione l'art. 69 cpv, n. 3, del c.p.p. 1930, prevede che, in relazione alle medesime ipotesi che integrano casi di astensione, il magistrato interessato possa proporre ricorso per cassazione avverso il provvedimento «che dichiara inammissibile la dichiarazione di ricasazione o che decide su questa»;

Considerato che la disparità di trattamento appare irragionevole, ingiustificata, vulneratrice del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, una volta che l'ordinamento, col citato art. 69 del c.p.p. 1930, ha riconosciuto in capo al magistrato la titolarità di un autonomo interesse nel procedimento incidentale di ricasazione;

Considerato ancora che, laddove nella delicatissima materia della astensione si prospettano questioni che attengono alla libertà di coscienza e alla serenità di giudizio della persona del magistrato giudicante, la mancata previsione di venir rimedio in relazione al decreto del capo dell'ufficio (che potrebbe vulnerare fondamentali valori) si appalesa lesiva del principio della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, sancito dall'art. 2 della Costituzione;

Considerato che la questione di legittimità costituzionale *infra* annunciata in anticipo, si appalesa non manifestamente infondata, per le considerazioni che precedono, e rilevante, in quanto i magistrati che hanno presentato dichiarazione di astensione, costituiscono addirittura la maggioranza del collegio giudicante;

P. Q. M.

Letto e applicato l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che solleva di ufficio, dell'art. 63 del c.p.p. 1930, in relazione all'art. 241, delle disposizioni transitorie del c.p.p., nella parte in cui non prevede che il magistrato che ha presentato dichiarazione di astensione possa proporre ricorso per cassazione avverso il decreto del presidente della corte o del tribunale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende, per l'effetto, il giudizio.

Catanzaro, addì 13 novembre 1990

Il presidente: (firma illeggibile)

Il consigliere estensore: (firma illeggibile)

91C0142

N. 64

Ordinanza emessa il 10 dicembre 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura di Camerino nel procedimento penale a carico di Massari Fabio ed altra

Processo penale - Procedimento pretorile - Richiesta di archiviazione al g.i.p. - Mancato accoglimento - Restituzione degli atti per formulazione dell'imputazione ed emissione del decreto di citazione - Obbligatorietà per il p.m. - Lamentata subordinazione alla volontà del g.i.p. anziché alla sola legge - Violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale e del buon andamento della funzione giudiziaria.

(C.P.P. 1988, art. 554, secondo comma; d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 158).

(Cost., artt. 97, 101 e 112).

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale distinto al n. 1623/1990 mod. 22, relativo all'ipotesi di reato di cui all'art. 528 del c.p., il procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale chiedeva

in data 13 novembre 1990 l'archiviazione nei confronti delle due persone indagate; questo giudice con ordinanza 16 novembre 1990 rigettava la richiesta per esclusive ragioni di diritto ed ordinava la restituzione degli atti al p.m., disponendo che lo stesso formulasse l'imputazione ai fini degli adempimenti previsti dagli artt. 555 e seguenti del c.p.p.

Il sostituto procuratore restituiva in data 23 novembre 1990 gli atti a questo ufficio, chiedendo in via principale che fossero formulate le indicazioni o direttive attinenti alla concreta formulazione del capo d'imputazione; in subordine, per l'ipotesi di non accoglimento della sua richiesta, denunciava di sospetta incostituzionalità le norme degli artt. 554, secondo comma, del c.p.p. e 158 delle disp. att. per le ragioni che qui integralmente si trascrivono:

«A) Secondo l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Tale norma, come autorevolmente sostenuto in dottrina, mira ad evitare qualsiasi rapporto di dipendenza non solo verso "l'esterno" della Magistratura, ma anche al suo interno. La volontà di escludere rapporti o momenti "gerarchici" è ribadita con l'art. 107, terzo comma, della Costituzione, il quale afferma appunto che l'unico momento distintivo fra magistrati è la diversità di funzioni. Non sembra dubbio che tale garanzia di indipendenza spetti anche al magistrato del pubblico ministero (come pure affermato in dottrina). Egli infatti, avendo come suo dovere quello di concorrere all'applicazione della legge nelle fattispecie concrete non può avere altro parametro o subordinazione che rispetto alla legge medesima. Corte costituzionale 29 aprile 1975 definisce il p.m. come organo della giurisdizione in senso lato (v. anche Corte costituzionale n. 190/1970). Le norme che lo riguardano in particolare (artt. 104-107) sono contenute nella sez. I ("Ordinamento giurisdizionale") del titolo IV della Costituzione]. Che questa fosse la volontà del Costituente è del resto reso esplicito dall'art. 107, terzo comma, della Costituzione che più propriamente parla di "magistrati". Non c'è dubbio allora che il combinato disposto degli artt. 554, secondo comma, del c.p.p. e 158 in attuazione del c.p.p. contrasti con gli artt. 101, secondo comma, e 107, terzo comma, della Costituzione, poiché subordina il p.m. (non direttamente alla legge, ma) al punto di vista del g.i.p.; e poco importa che la volontà del g.i.p. si estrinsechi comunque in applicazione e nell'ambito del diritto oggettivo. Anche nell'ambito della pubblica amministrazione il superiore gerarchico dà i propri ordini sulla base ed in applicazione di norme giuridiche, ma ciò non significa che il rapporto non sia, appunto, gerarchico; proprio quel tipo di rapporto che l'art. 107, terzo comma, della Costituzione ha voluto evitare che si instauri fra magistrati. In sostanza tale norma costituzionale (e l'art. 101, secondo comma, della Costituzione) in tanto può avere un autonomo significato (rispetto agli ordinari rapporti interni alla pubblica amministrazione) in quanto preveda la diretta subordinazione del magistrato rispetto alla legge. Il disposto costituzionale ha previsto che i magistrati siano divisi (non per posizioni gerarchiche ma solo) per diversità di funzioni; all'interno di ciascuna funzione il magistrato è subordinato direttamente alla legge. Detto principio naturalmente non contrasta con il fatto ovvio che l'ordinamento riconosca alle diverse funzioni giudiziarie ruoli diversi: così è ben naturale che la decisione del giudice di secondo grado prevalga su quella del giudice di primo grado, perché all'interno delle loro rispettive funzioni ciascuno dei giudici ha ubbidito soltanto alla legge, ovviamente secondo la propria opera interpretativa.

Sarebbe al contrario del tutto incostituzionale la norma che consentisse al giudice di secondo grado di ordinare a quello di primo grado di pronunciarsi in modo diverso rispetto alla prima decisione. Quindi: diversità di funzioni (che nella loro diversità — di ruoli — concorrono tutte all'applicazione della legge al caso concreto), ma, all'interno di ciascuna funzione, soggezione del magistrato solo e direttamente alla legge.

L'approfondimento delle norme costituzionali appena terminato consente di porre ancor più in evidenza la incostituzionalità delle norme impugnate.

Fra p.m. e g.i.p. vi è certamente diversità di funzioni: il p.m. prende le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale e il g.i.p. (a tutela dell'art. 112 della Costituzione) esercita sulle medesime una funzione di controllo.

Tale meccanismo è perfettamente equilibrato, ed è perfettamente logico che la funzione di controllo prevalga sulla funzione controllata. Le norme impugnate diventano incostituzionali nel momento in cui fanno del p.m. uno strumento della funzione esercitata dal g.i.p.

Si vuol dire: il p.m. ha svolto la sua funzione, ritenendo che l'azione penale non debba essere esercitata. Il g.i.p., nella sua funzione di controllo arriva a conclusioni opposte; tale funzione di controllo — per non essere del tutto sterile — deve ovviamente sfociare in una imputazione, la cui individuazione è l'essenza stessa del controllo ex art. 112 della Costituzione. La norma però, invece che mantenere p.m. e g.i.p. all'interno delle reciproche funzioni, finisce per fare del p.m. uno strumento della funzione di controllo spettante al g.i.p. con il compito addirittura di individuare l'imputazione. Ed infine: p.m. e g.i.p., all'interno della medesima funzione di controllo, vengono necessariamente (ormai) distinti in posizioni gerarchiche, dovendosi ovviamente dare prevalenza alla volontà del controllante: i due magistrati non sono più distinti solo per diversità di funzioni (all'interno delle quali ciascuno risponda soltanto alla legge) ma per diverse posizioni gerarchiche all'interno della medesima funzione il cui titolare è il g.i.p. L'accusa

“forzata” del p.m. deriva infatti, sia logicamente (l'individuazione dell'imputazione è l'essenza del controllo) che volitivamente (è stato il g.i.p. ad ordinare) dalla funzione di controllo del g.i.p.: non fa parte delle sue determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326 del c.p.p.).

La soluzione logica è quella di attribuire al g.i.p. il potere-dovere di esercitare l'intera funzione di controllo, formulando lui stesso l'imputazione; in tal modo si risolverebbe sia il problema di costituzionalità che si sta trattando che quello di seguito trattato.

I precedenti giurisprudenziali della Corte costituzionale su tale punto sono i seguenti:

a) La Corte ha avuto modo, anzitutto, di occuparsi dell'art. 74, ultimo comma, del c.p.p. abrogato. A tal proposito Corte costituzionale 7 dicembre 1964, n. 102, affermava sostanzialmente che in quella ipotesi procuratore della Repubblica e pretore agivano nella esplicazione di funzioni diverse, e non all'interno di un rapporto gerarchico.

Sul medesimo problema Corte costituzionale 29 aprile 1975, n. 95, compiva ulteriore approfondimento, “salvando” l'art. 74, ultimo comma cit., soprattutto sul rilievo che il pretore (cui fosse stato ordinato di procedere) conservava libertà di valutazione e convincimento, potendo prosciogliere in istruttoria e in dibattimento.

Tale presupposto di costituzionalità, a suo tempo evidenziato dalla Corte, nel caso qui esaminato non esiste, perché il p.m. (di fronte all'ordine del g.i.p.) non ha alcuna scelta: deve formulare l'accusa. Il fatto che, come si dirà, egli rimane titolare di una certa libertà nella concreta formulazione del capo di imputazione, non è sufficiente a superare il fatto fondamentale: gli è stato imposto il processo; più precisamente: gli è stato imposto di sottoscrivere una imputazione che aveva egli stesso negato;

b) ancora più interessante è la sentenza 9 giugno 1971, n. 123, avente ad oggetto l'art. 370 del c.p.p. abrogato. In quella occasione la Corte ammise in sostanza che l'interpretazione della norma nel senso che il giudice istruttore fosse obbligato a dar corso all'ordine di indagini era incostituzionale. Pertanto dovette avallare l'interpretazione che considerava non vincolante tale “richiesta”.

E ciò è tanto più significativo ai nostri fini, perché nel nostro caso il p.m. non riceve l'ordine di compiere indagini (che comunque non lo vincolano a pronunciarsi sulla posizione dell'indagato), ma addirittura di condurre il cittadino a rispondere di una imputazione in pubblico dibattimento;

c) la sentenza della Corte del 2 aprile 1970, n. 50, tratta di una fattispecie non assimilabile (art. 546, primo comma, del c.p.p. abrogato): non è infatti fattibile nel nostro caso il discorso relativo alla formazione progressiva del giudicato. In ogni caso la paternità del principio di diritto viene assunta dai magistrati della Corte di cassazione.

B) Le norme impugnate appaiono incostituzionali anche in relazione al disposto dell'art. 112 della Costituzione, secondo il quale l'azione penale è obbligatoria. Il rispetto di tale principio costituzionale implica e postula, ovviamente, un'adeguata forma di controllo sull'esercizio (e soprattutto sul non esercizio) dell'azione penale. L'inadeguatezza di tale forma di controllo si traduce di conseguenza nella illegittimità costituzionale delle norme che tale controllo prevedono e disciplinano.

Non c'è dubbio che il combinato disposto degli artt. 554, secondo comma, del c.p.p. e 158 delle norme di attuazione del c.p.p. rappresenti una forma di controllo del tutto insufficiente.

Le norme infatti, da un lato creano un rapporto gerarchico fra g.i.p. e p.m., prevedono l'“ordine d'imputazione”; d'altro lato però non prevedono un contenuto tassativo dell'imputazione che sia vincolante per il p.m.

Certamente, in tale secondo caso il p.m. si sarebbe trasformato in un mero esecutore materiale di quanto disposto dal g.i.p. Trattasi cioè di un ordine sufficiente alla configurazione di un rapporto gerarchico, ma non totalizzante al punto da garantire illimitatamente la prevalenza del punto di vista del g.i.p.

È pur vero che l'ordinanza di cui all'art. 554, secondo comma, del c.p.p. deve essere motivata.

Si osserva però che la legge non prevede quanto dettagliata debba essere tale motivazione e quali contenuto e funzione debba avere. A fronte di tale indeterminazione sta la constatazione che anche lievi modificazioni nella formulazione dell'imputazione possono avere importanza decisiva nel processo (si pensi ad esempio alla rilevanza della determinazione della data di consumazione del reato in relazione all'arco temporale di applicazione di un provvedimento di amnistia). L'art. 125, terzo comma, del c.p.p. non costituisce quindi un valido presidio, ex art. 112 della Costituzione. Inoltre è ancor più decisivo osservare che non si prevede alcun obbligo del p.m. di adeguarsi perfettamente alle eventuali direttive del g.i.p., che, si ripete, potrebbero anche mancare.

Si pensi ad esempio al caso in cui il p.m. abbia affrontato una questione di diritto pregiudiziale e sulla base della relativa soluzione abbia chiesto l'archiviazione. In tal caso il g.i.p. potrebbe limitarsi a motivare il proprio contrario avviso su tal punto (senza fornire i dati precisi dell'imputazione; con ciò sarebbe evitata la nullità di cui all'art. 125, terzo comma, ma non avremmo garantito l'osservanza dell'art. 112 della Costituzione).

In sostanza il p.m. rimane in grado di condizionare l'esito del processo attraverso l'esatta individuazione dell'imputazione, pur essendo obbligato alla accusa. Ne il vaglio dibattimentale di cui all'art. 521, secondo comma, del c.p.p. appare sufficiente ai fini dell'art. 112 della Costituzione, poiché sarebbe comunque sempre il p.m. a rimanere arbitro dell'imputazione.

In realtà l'insufficienza del sistema, che si è appena evidenziata, deriva da una verità fondamentale, come si rilevava *sub a)*: che cioè l'individuazione dell'imputazione è l'essenza stessa del controllo; privarne il g.i.p. equivale quindi a minarne alla base il relativo potere di controllo. L'unico vero controllo (ai fini dell'art. 112 della Costituzione) è in realtà quella "sostitutivo", e non quello "sollecitatorio". Posto infatti che in tale momento processuale è il g.i.p. a scorgere negli atti l'imputazione, unica soluzione è che sia il g.i.p. a formularla nei suoi esatti contorni. Ogni diversa impostazione non garantisce la prevalenza "in toto" del punto di vista del g.i.p. (funzione controllante) su quello del p.m. (funzione controllata) con conseguente violazione dell'art. 112 della Costituzione.

C) Le norme impugnate si palesano viziate di incostituzionalità anche in relazione all'art. 97 della Costituzione,

A tale proposito sarà bene ricordare la sentenza Corte costituzionale 10 maggio 1982, n. 86, della Corte costituzionale, la quale (punto 5) afferma espressamente che la sezione II del titolo III della Costituzione non ignora lo stato giuridico dei giudici, e che anche gli uffici giudiziari devono rispondere ai parametri dell'art. 97 della Costituzione, e quindi funzionare secondo regole che ne garantiscano il buon andamento. Una norma che sia tale da pregiudicare tale buon andamento sarebbe incostituzionale nel senso già detto. D'altra parte ci risulta che il giudice delle leggi, con sentenza n. 18 del 18 gennaio 1989 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, della legge 13 aprile 1988, n. 117, relativo alla documentazione dei provvedimenti collegiali dei giudici, proprio sulla base dell'art. 97 della Costituzione (*Gazzetta Ufficiale* n. 4, del 25 gennaio 1989, Corte costituzionale).

Ci sembra che le norme impugnate di incostituzionalità non siano conformi all'art. 97 della Costituzione, ma che anzi danneggino il buon andamento della funzione giudiziaria. Dal punto di vista del g.i.p. si osserva che il medesimo potrà limitarsi ad una soluzione parziale della vicenda portata al suo esame, nei limiti sufficienti a motivare la propria ordinanza di rigetto; non dovendo formulare l'imputazione potrà finire, inconsapevolmente, per non affrontare ulteriori problemi decisivi, relativi alla imputazione medesima. In ogni caso tale fattore, e soprattutto la circostanza per la quale comunque non dovrà assumersi la paternità della imputazione, ne favorirà inconsapevolmente una sorta di "deresponsabilizzazione".

Dal punto di vista del p.m. la contraddizione è ancor più evidente: crede nella innocenza ma deve accusare, addirittura assumendosi la paternità dell'accusa dinanzi ai consociati. Deve accusare senza sapere di cosa; e si noti bene che non si tratta di un profilo marginale nell'esercizio dell'azione penale, ma di un momento fondamentale e decisivo, quello della formulazione dell'imputazione.

In sostanza si finisce per incrinare il meccanismo processuale proprio nel suo fulcro, cioè alla formulazione dell'accusa, con grave pregiudizio al buon andamento del processo medesimo e della relativa funzione giudiziaria. Anche per tale verso la logica soluzione sembra quella di concentrare l'intera funzione di controllo (ivi compresa la formulazione della imputazione, momento fondamentale della medesima) in capo al suo naturale titolare: il g.i.p.

La rilevanza della questione, ai fini del presente giudizio dipende dal fatto che dalla sua soluzione consegue l'individuazione dell'organo che dovrà formulare l'imputazione medesima (e quindi la concreta emissione del decreto di citazione a giudizio), nonché il contenuto stesso della imputazione».

Questo giudice, preso atto della richiesta formulata dal p.m., osserva in via pregiudiziale che né l'art. 554, secondo comma, né altre norme processuali prevedono e consentono al giudice per le indagini preliminari, nel caso di rigetto della richiesta di archiviazione motivata su ragioni diverse dalla necessità di ulteriori indagini (nei sensi di cui alla sentenza Corte costituzionale 26 settembre-12 ottobre 1990, n. 445), il potere-dovere di dare al p.m. indicazioni o direttive sul come dell'imputazione formulanda ovvero sui suoi contenuti concreti.

Ciò premesso, si condividono le ragioni esposte dal p.m., le quali appaiono non manifestamente infondate nei vari profili di legittimità dedotti; la loro definizione è altresì rilevante ai fini della modalità dell'ulteriore procedere dell'attività dei due soggetti processuali interessati.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 554, secondo comma, del c.p.p. ed all'art. 158 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, laddove non prevedono il controllo sostitutivo del giudice al p.m. nella formulazione dell'imputazione, per contrasto con gli artt. 101, secondo comma, 112 e 97 della Costituzione;

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Camerino, addì 10 dicembre 1990

Il giudice: GIONTELLA

99C0143

N. 65

Ordinanza emessa il 4 dicembre 1990 dal pretore di Pistoia, sezione dist. di Monsummano Terme, nel procedimento civile vertente tra Santiloni Luca ed altro e Lupicchi Calistri Riccardo ed altri

Impiego pubblico - Dipendenti comunali - Pignoramento dello stipendio - Pignoramento successivo alla cessione perfezionata e debitamente notificata del quinto dello stipendio stesso - Pignorabilità della somma risultante dalla differenza tra la metà dello stipendio, valutato al netto delle ritenute, e la quota ceduta - Mancata previsione della disciplina prevista dall'art. 547 del c.p.c. in linea generale che impone il calcolo della somma pignorabile in base alla differenza tra la retribuzione globale (al netto delle ritenute) e la quota ceduta - Ingiustificato trattamento di favore per i pubblici dipendenti non giustificabile per l'inesistenza di specifici e ben individuati motivi di interesse pubblico - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 89/1987 e 878/1988.

Impiego pubblico - Indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici - Mancata previsione della pignorabilità fino al quinto per ogni tipo di credito come previsto per i lavoratori privati - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe.

(D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 2 e 68, secondo comma).

(Cost., art. 3).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

A scioglimento della riserva del 14 novembre 1990 osserva quanto segue: con atto notificato in data 7 settembre 1989, in virtù di decreto ingiuntivo del 9 febbraio 1988 del presidente del tribunale di Pistoia, l'ufficiale giudiziario addetto a questa sezione distaccata, ad istanza di Luca Santiloni e Alberto Angelo Breschi, sottoponeva a pignoramento la misura di un quinto di tutti i crediti vantati da Lupicchi Calistri Riccardo nei confronti del comune di Montecatini Terme, quale dipendente della medesima amministrazione, sia a titolo di retribuzione mensile di qualunque altra indennità, ivi compresa quella per fine rapporto di lavoro, fino alla concorrenza della somma di lire 23.618.860, oltre interessi fino al saldo e competenze della procedura. Il terzo pignorato compariva a rendere la dichiarazione ex art. 547 del c.p.c., precisando, fra l'altro, che «il quinto dello stipendio erogato dal comune di Montecatini è stato soggetto a cessione nei confronti della Fincral fino al maggio 1991 compreso»; produceva altresì certificazione del sindaco del citato comune con la specifica delle varie voci componenti la retribuzione dalla quale risultava la predetta cessione. Dopo alcuni differimenti i creditori formulavano istanza di assegnazione della somma pignorata, chiedendo che la misura del quinto venisse calcolato sull'importo lordo della retribuzione, senza tener conto della cessione di credito in favore della Fincral.

La fattispecie pone dubbi di costituzionalità sotto due distinti profili che appare opportuno esaminare separatamente:

- 1) il primo riguardo all'efficacia ed opponibilità al creditore procedente della cessione volontaria di parte dello stipendio del pubblico dipendente (nella specie del comune) debitore sottoposto ad esecuzione;
- 2) il secondo, riguarda la mancata previsione normativa della pignorabilità delle indennità di fine rapporto dovuto al pubblico dipendente.

Sotto il primo profilo il dubbio di costituzionalità deriva dall'applicabilità — e di qui la rilevanza della questione — nella specie dell'art. 68, secondo comma del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, che dispone «Qualora i sequestri ed i pignoramenti abbiano luogo dopo una cessione perfezionata e debitamente notificata, non si può sequestrare o pignorare se non la differenza fra la metà dello stipendio o del salario valutati al netto di ritenute e la quota ceduta, fermi restando i limiti di cui all'art. 2».

Occorre verificare se detta disciplina sia difforme da quella applicabile qualora il debitore sia un lavoratore subordinato. Invero, il codice di rito nulla dispone espressamente riguardo alla fattispecie in esame nel caso di dipendente «privato», limitandosi a prevedere l'onere per il terzo pignorato di specificare anche le «cessioni che gli sono state notificate o che ha accettato» (art. 547, secondo comma, del c.p.c.). Premesso che la cessione di credito è opponibile al creditore pignorante allorchando sia stata accettata dal debitore ceduto ed a lui notificata anteriormente al pignoramento (art. 2914, n. 2 cod. civ.) — tant'è, appunto, che il terzo, come detto, deve specificarne l'esistenza — pare legittimo ritenere, che la disciplina debba essere ricavata sul piano del diritto sostanziale e cioè in virtù degli effetti della cessione di crediti desumibili dagli artt. 1260 e ss. del cod. civ. Costituisce principio pacifico che la cessione di credito costituisce un contratto con efficacia traslativa tra cedente e cessionario, il quale determina la successione del secondo al primo del medesimo rapporto obbligatorio: In altre parole produce una trasformazione del rapporto obbligatorio riguardo al soggetto attivo, cosicché il debitore ceduto deve adempiere la propria obbligazione nei confronti di un nuovo e diverso creditore (cessionario). Se ciò è vero, ne discende che la cessione di parte dello stipendio da parte del lavoratore subordinato — sempre che sia opponibile al creditore pignorante — assume rilevanza ai fini della determinazione della somma da considerare per il calcolo della quota pignorabile ed assegnabile, in quanto a seguito della cessione il terzo pignorato (debitore ceduto) non è più creditore del debitore esecutato (cedente) della parte di credito ceduta. Pertanto allorchando in sede di dichiarazione ex art. 547 del c.p.c. si specifichi l'esistenza di una cessione di parte dello stipendio, il quinto della retribuzione assegnabile (art. 552 e 553 del c.p.c.) deve essere calcolato sulla differenza fra la retribuzione globale (al netto delle ritenute) e la parte della stessa in precedenza ceduta. Questo per il lavoratore subordinato. Per il pubblico dipendente (in questo caso di amministrazione comunale sottoposto al regime del d.P.R., n. 180/1950 ex art. 1) invece il meccanismo previsto dall'art. 68 del citato d.P.R. comporta che il pignoramento sia eseguibile e le relative somme assegnabili se non per la differenza fra la metà dello stipendio valutato al netto delle ritenute e la quota ceduta, fermi i limiti di cui all'art. 2 del d.P.R.

Non è manifestamente infondato ritenere che la norma appena citata comporti una disparità di trattamento per il pubblico dipendente che non trova razionale giustificazione. Disparità di trattamento che — se tutte le suesposte considerazioni sono esatte — può evitarsi o con la rimozione della citata norma) riportando anche l'ipotesi in essa regolata alla disciplina «comune» o con l'estensione analogica, ma di dubbia correttezza, al lavoratore subordinato del meccanismo previsto nella disposizione in esame.

D'altra parte i dubbi di legittimità costituzionale sono corroborati dalla considerazione che l'art. 68 del d.P.R. n. 180/1950 appare in linea con la generale impostazione di favore per il pubblico dipendente (funzionale all'esigenza di buona amministrazione) cui è informato l'intero «Testo unico delle leggi concernenti il sequestro il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni». Impostazione che la Corte costituzionale ha avuto modo di definire non più sorretta da valida motivazione (sentenza nn. 89 del 31 marzo 1987 e 878 del 26 luglio 1988), se non quando siano individuabili specifici e ben individuati motivi di pubblico interesse, che nella specie non paiono sussistere. E pertanto fondato appare il dubbio di costituzionalità dell'art. 68, secondo comma del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, in riferimento all'art. 3 della Costituzione nella parte in cui a differenza di quanto previsto dall'art. 543 e ss. del c.p.c. prevede che qualora il pignoramento abbia luogo dopo una cessione perfezionata e debitamente notificata dello stipendio del dipendente comunale, non si possa pignorare se non la differenza fra la metà dello stipendio, valutato al netto di ritenute e la quota ceduta, fermo restando i limiti previsti dall'art. 2 dello stesso d.P.R.

Il secondo ordine di problema riguarda la pignorabilità della indennità di fine rapporto di un pubblico dipendente. La questione è rilevante poiché nella specie i creditori precedenti hanno pignorato anche il quinto di tale indennità chiedendone l'assegnazione. L'art. 545, terzo comma, del c.p.c. consente il pignoramento della indennità di fine rapporto corrisposta al lavoratore subordinato per qualunque credito nei suoi confronti. L'art. 2 secondo comma del d.P.R. n. 180/1950 non prevede invece tale possibilità, consentendone il pignoramento solo per i crediti espressamente indicati ai nn. 1, 2 e 3. I ricordati motivi che hanno determinato le pronunce di illegittimità costituzionale della suddetta norma, fanno ritenere, ancora una volta, non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità sotto il profilo della violazione dell'art. 3 della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento tra dipendente pubblico (nella specie di amministrazione comunale) e lavoratore subordinato. *Ad abundantiam*, per questa indennità, appare arduo

sostenere che la limitazione prevista dal citato art. 2 sia finalizzabile alla tutela del buon andamento degli uffici e della continuità dei servizi della pubblica amministrazione, poiché essa è corrisposta dopo la cessazione del rapporto di pubblico impiego. Pertanto non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 2, primo comma, n. 3 del d.P.R. n. 180/1950 nella parte in cui in contrasto con l'art. 545, quarto comma del c.p.c. non prevede la pignorabilità della indennità di fine rapporto di lavoro nei limiti di un quinto corrisposta dai comuni per ogni credito vantato nei confronti del personale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 68, secondo comma del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 e dell'art. 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, nei limiti enunciati in parte motiva;

Dispone la immediata trasmissione degli atti relativi al proc. n. 447/1988 r.g. esecuzioni civili della pretura di Monsummano Terme alla Corte costituzionale sospendendo il presente processo esecutivo;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la comunicazione della medesima ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Monsummano Terme, addì 4 dicembre 1990

Il vice pretore: PANELLI

91C0144

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 0 7 0 9 1 *

L. 10.800